

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**SERVIÇO DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**JOÃO PAULO MARQUES E ALMEIDA**

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E GERENCIAMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO  
DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA NO CAMPUS I DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA  
PARAÍBA.**

**JOÃO PESSOA – PB**  
**MARÇO DE 2013**

**JOÃO PAULO MARQUES E ALMEIDA**

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E GERENCIAMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO  
DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA NO CAMPUS I DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA  
PARAÍBA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Coordenação do Serviço de Estágio  
Supervisionado em Administração, do Centro  
de Ciências Sociais Aplicadas da  
Universidade Federal da Paraíba, em  
cumprimento às exigências para a obtenção do  
título de Bacharel em Administração.

**Orientador responsável:** Thales Batista de Lima

**João Pessoa - PB  
Março/2013**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

A447p Almeida, João Paulo Marques e.

O processo de implantação e gerenciamento de terceirização dos serviços de limpeza no Campus I da Universidade Federal da Paraíba./ João Paulo Marques e Almeida. – João Pessoa: UFPB, 2013.

102f.:il.

Orientador: Thales Batista de Lima.

Monografia (Graduação em Administração) – UFPB/CCSA.

1. Terceirização. 2. Administração pública. 3. Implementação. 4. Gerenciamento. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 35:005.961:005.914.3(043.2)

Ao Professor Orientador Thales Batista de Lima,

Solicitamos examinar e emitir parecer no Trabalho de Conclusão de Curso do aluno João Paulo Marques e Almeida.

João Pessoa, 25 de março de 2013.

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Helen Silva Gonçalves

Coordenadora do SESA

Parecer do Professor Orientador:

---

---

---

---

---

---

**JOÃO PAULO MARQUES E ALMEIDA**

**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E GERENCIAMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO  
DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA NO CAMPUS I DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA  
PARAÍBA.**

Trabalho de Conclusão de Curso Aprovado em: 25 de março de 2013.

Banca Examinadora

---

Prof. Msc. Thales Batista de Lima

Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Msc. Ana Carolina Kruta de Araújo Bispo

Dedico este trabalho para minha mãe  
Vilma, minha falecida avó Rita, e a  
minha amada esposa Halline, que  
sempre estiveram me apoiando.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a forma que foi implementado e gerenciado os serviços terceirizados de limpeza no campus I da Universidade Federal da Paraíba, a partir da visão dos gestores dos centros de ensino. A fundamentação permeia três tópicos: a Administração Pública; a terceirização; por último, aborda-se a terceirização no contexto da Administração Pública. Para tanto, a metodologia utilizada na pesquisa é de abordagem qualitativa, descritiva e de paradigma interpretativista. Assim, na coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas com seis gestores de centro, e para a interpretação dos dados foi realizada a análise do discurso. Os resultados obtidos demonstram que a instituição centraliza muitas decisões relativas à implementação do serviço terceirizado, deixando os gestores de centro à margem desse processo. Em relação ao impacto do gerenciamento, percebeu-se que no quesito produtividade atende satisfatoriamente, enquanto que a qualidade está abaixo do esperado, e no quesito dos custos dos serviços terceirizados os entrevistados não têm noção nem controle desses custos. No sentido das implicações com a empresa contratada, observou-se que os entrevistados mantêm uma comunicação direta com o encarregado do seu centro, mas não com a alta administração da empresa contratada. Os conflitos ocorrem mais entre funcionários da empresa contratada e a instituição e os entrevistados não têm noção dos atos ilegais que podem ocorrer no gerenciamento e que por causa disso notou-se que em alguns centros está sendo praticada intermediação de mão de obra. Portanto, este trabalho conclui que os serviços terceirizados de limpeza no campus I da Universidade Federal da Paraíba são muito deficientes, tanto nos seus aspectos gerencial como legal, devendo ser reformulado o meio de gerir tal processo para que possa melhorar a efetividade e, conseqüentemente, poder atender melhor os usuários desse serviço.

**Palavras-chave:** Terceirização. Administração Pública. Implementação. Gerenciamento.

## ABSTRACT

The present study aims to examine how it was implemented and managed outsourced cleaning services on campus I of the Universidade Federal da Paraíba, from the perspective of managers of educational centers. The reasoning permeates three topics: public administration; the outsourcing; the last topic refers to outsourcing in the context of the Public Administration. For both the methodology used in the research as the approach is qualitative, descriptive, and interpretativist paradigm. Thus for data collection were conducted semi-structured interviews with six managers center, and data interpretation was made discourse analysis. The results demonstrate that the institution centralizes many decisions regarding the implementation of outsourced, leaving managers center on the sidelines of this process. In relation to the impact of management, it was noticed that in the question satisfactorily meets productivity, while the quality is lower than expected, and in the question of the costs of outsourced services respondents have no idea or control these costs. In the sense of the implications with the contractor, it was observed that the respondents maintain direct communication with the person in charge of the center, but not with the senior management of the contractor. Conflicts occur more among employees of the contractor and the institution and the respondents are not aware of illegal acts that might occur in management, and that because of this it was noted that in some centers is being practiced mediation of labor. Therefore, this study concludes that the outsourced cleaning services on campus I of the Universidade Federal da Paraíba are very deficient in both management and legal aspects, and should be reworded the means to manage such a process, so can improve efficiency and effectiveness and thus able to better serve the users of this service.

**Keywords:** Outsourcing. Public Administration. Implementation. Management.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

### **Tabelas:**

<b>Tabela 1</b> - Formas Históricas de Estados e Sociedades no Brasil.....	17
<b>Tabela 2</b> - Vantagens e desvantagens conforme Serra.....	36
<b>Tabela 3</b> - Vantagens e desvantagens conforme Rodrigues.....	36
<b>Tabela 4</b> -Vantagens e fatores restritivos conforme Giosa.....	37
<b>Tabela 5</b> – Vantagens e Desvantagens.....	37
<b>Tabela 6</b> -Caracterização dos gestores.....	62

### **Quadros:**

<b>Quadro 1</b> –Categorias.....	88
----------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	10
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA	10
1.2 OBJETIVOS	12
1.2.1 Objetivo Geral	12
1.2.2 Objetivos Específicos	12
1.3 JUSTIFICATIVA	13
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	16
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.1.1 Abordagem Histórica	16
2.1.2 Conceituação	25
2.2 TERCEIRIZAÇÃO	30
2.2.1 Abordagem Histórica	30
2.2.2 Conceituação	32
2.2.3 Atividades-meio e atividades-fim	33
2.2.4 Objetivos, vantagens e desvantagens da Terceirização	34
2.2.5 Implementação do processo de terceirização	38
2.2.6 Contrato	40
2.2.7 Aspectos Legais	43
2.3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	45
2.3.1 Delegação de serviços públicos e a terceirização	46
2.3.2 Atividades terceirizáveis dentro da Administração Pública	51
2.3.3 Licitação	54
<b>3 METODOLOGIA</b>	58
3.1 A INSTITUIÇÃO ESTUDADA	58
3.2 TIPO DE PESQUISA	60
3.3 SUJEITOS DA PESQUISA	61
3.4 COLETA DE DADOS	62
3.5 PROCESSO DE ANÁLISE DOS DADOS	63
<b>4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	65

4.1 IMPLEMENTAÇÃO .....	65
4.1.1 Participação do Gestor .....	65
4.1.2 Empresa contratada .....	66
4.1.3 Qualificação dos gestores .....	66
4.1.4 Razões para terceirizar .....	67
4.1.5 Contrato.....	69
4.1.6 Descentralização da Administração Pública .....	69
4.2 GERENCIAMENTO .....	71
4.2.1 Gestão dos serviços terceirizados .....	72
4.2.2 Qualidade .....	74
4.2.3 Produtividade.....	76
4.2.4 Custos.....	77
4.2.5 Avaliação de Desempenho .....	78
4.5.6. Princípios da Administração Pública .....	79
4.5.7 Como melhorar .....	81
4.3 RELACIONAMENTO COM A EMPRESA CONTRATADA .....	82
4.3.1 Comunicação .....	83
4.3.2 Conflitos.....	84
4.3.3 Atos Ilegais .....	86
4.3.4 Intermediação de Mão de Obra .....	87
5 CONCLUSÃO.....	91
5.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
5.2 SUGESTÕES .....	93
5.3 LIMITAÇÕES .....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	95
APÊNDICE .....	99

## 1 INTRODUÇÃO

Nessa seção apresenta-se a delimitação do tema da pesquisa, os objetivos geral e específicos que se quer atingir com a pesquisa e, por fim, a justificativa do trabalho, explicitando a sua importância, oportunidade, viabilidade e contribuição teórica e prática.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Com o aumento da competitividade e em um ambiente de rápidas transformações, as organizações necessitam executar tarefas cada vez mais complexas para atingir seus objetivos organizacionais, tarefas que na maioria das vezes estão fora do escopo da sua atividade principal. Com isso, necessitam delegar tais atividades auxiliares para parceiros, dos quais é para eles sua atividade principal, e assim as organizações podem se concentrar na sua atividade principal, melhorando tanto a qualidade e produtividade dos produtos e serviços delegados. Isso pode ser caracterizado como o processo de gestão conhecido como terceirização.

Assim, a terceirização ocorre quando a organização delega algumas das suas atividades para terceiros, chamadas atividades-meio, para que as mesmas sejam realizadas com maior produtividade, qualidade e menores custos, e que dessa forma a organização possa se concentrar em sua atividade principal, ou seja, sua atividade-fim.

Ela começou a ser utilizada em grande escala principalmente nos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, quando as grandes empresas necessitavam se concentrar na produção de seus produtos, delegando várias atividades de suporte, bem como atividades acessórias como limpeza, por exemplo. No Brasil, embora ela tenha se difundido nesta mesma época, a partir do governo de Juscelino Kubitschek, com a chegada de grandes indústrias multinacionais, só foi largamente utilizada a partir da abertura econômica ocorrida no início da década de 1990, e nos órgãos da Administração Pública por meio da reforma gerencial dirigida pela gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse sentido, no Brasil, ela não ficou restrita apenas as organizações privadas, sendo utilizado no ano de 1967, a partir da reforma administrativa, nas organizações públicas. A Administração Pública do país se divide em Direta e Indireta, em que a primeira tem por função

executar o planejamento de políticas públicas a nível estratégico, e a segunda tem por objetivo executar funções especializadas, na qual se concentra as terceirizações.

Na história do Brasil, a Administração Pública tem continuamente mudado de acordo com o ambiente político, social e econômico. Desse modo, no período da independência do país até meados da gestão do governo Getúlio Vargas a Administração Pública caracterizava-se como patrimonialista, em que alguns grupos se beneficiavam dos serviços do Estado. Já do referido presidente da república até a transição entre os anos 80 e 90 a Administração Pública era vista como essencialmente burocrática, da qual tinha por objetivo, a racionalidade, a meritocracia e o foco nos processos. Contudo, com a crescente ampliação dos serviços oferecidos pelo Estado, a Administração burocrática se mostrou incapaz de lidar com tal demanda, e foi necessária dessa maneira a mudança para uma Administração Pública gerencial, que tem como meta a descentralização dos serviços públicos, e o foco no cidadão, entre outros. Entretanto, a mescla entre tais modelos ainda são observados hoje em dia, dificultando a atuação do Estado em realmente melhorar a qualidade dos serviços oferecidos no intuito de promover a cidadania.

No entanto, a terceirização na Administração Pública é algo mais peculiar, visto que tem certas particularidades que a diferencia do processo de terceirização nas empresas privadas, como por exemplo, quanto menor a essencialidade de determinada atividade de responsabilidade do Estado mais passível torna-se dela ser terceirizada. Outro fator é que apenas podem ser terceirizadas atividades em que os cargos não existem ou estão em processo de extinção na Administração Pública.

Portanto, a terceirização, se bem gerenciado, possibilita acarretar benefícios às organizações públicas que a implementam, como aumento da produtividade e qualidade, bem como a redução dos custos. Além disso, descentraliza atividades para a esfera privada, permitindo ao Estado se concentrar em suas atividades principais.

A pesquisa foi realizada no campus I da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), autarquia federal, vinculada ao ministério da educação, atuando na área da educação especificamente no ensino superior, estando alicerçada no tripé ensino-pesquisa-extensão. Com o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), houve um aumento no número de cursos oferecidos, e conseqüentemente do número de alunos, bem como de docentes, e funcionários técnico-administrativos. Com isso foi preciso uma maior oferta de serviços que embora não estejam relacionados diretamente aos objetivos da UFPB são

necessários para o bom funcionamento das atividades da mesma, como os serviços de limpeza. Esta atividade é terceirizada pela universidade no intuito de oferecer um melhor serviço aos usuários. Para tanto, é fundamental verificar como se dá esse processo de terceirização executado pela instituição, desde a implementação do serviço a terceirizar até o período de acompanhamento do serviço e do relacionamento prezado entre a universidade e a firma terceirizada.

Assim, com a crescente demanda por serviços, e para melhor execução dos mesmos sem perda de qualidade nas áreas essenciais em que a UFPB atua, ela opta pela terceirização em algumas de suas áreas como a que é estudada pelo presente trabalho, a da limpeza. Logo o problema da presente pesquisa é: **Como ocorre o processo de implantação e gerenciamento da terceirização dos serviços de limpeza na Universidade Federal da Paraíba?**

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o processo de implantação e gerenciamento da terceirização dos serviços de limpeza no Campus I da Universidade Federal da Paraíba.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar os procedimentos utilizados pelos gestores públicos na etapa da implementação do serviço de limpeza terceirizado.
- Investigar fatores determinantes, como os impactos positivos e negativos relativos à produtividade, qualidade e custos no decorrer do gerenciamento da universidade sobre este serviço terceirizado.
- Identificar as implicações do relacionamento entre a gestão pública da universidade com a empresa terceirizada.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Atualmente ocorre um processo inverso à terceirização conhecido como o fenômeno da desterceirização, do qual já se faz presente nas empresas em que a terceirização não deu o resultado esperado, com o retorno dos terceirizados como empregados, traduzindo a reassunção de certas atividades pela própria empresa, outrora terceirizada (SALVINO; FERREIRA, 2009). Nos órgãos da Administração Pública especificamente nos órgãos federais, vem ocorrendo processo similar, que de acordo com a pesquisa realizada por Cardoso Júnior e Nogueira (2011) a retomada dos concursos públicos substituiu os funcionários terceirizados por concursados. Entretanto tal estudo demonstrou que a desterceirização majoritariamente ocorre apenas em funções ligadas às atividades principais dos órgãos, mantendo a terceirização em atividades auxiliares, como transporte, recepção, copeiragem, limpeza e segurança, por exemplo.

Assim, a terceirização pode servir a Administração Pública que, como explica Ramos (2001), transfere atividades para o setor privado e o público não-estatal, de uma série de atividades antes desenvolvidas pelo Estado, que descentraliza a execução dessas atividades auxiliares, como os exemplos já citados acima, ao tentar reduzir a estrutura administrativa do aparelho estatal, que pode se concentrar na sua atividade principal que é satisfazer as necessidades coletivas.

Dessa forma, a pesquisa se faz importante na ciência da Administração, pois pouco se discute a terceirização na Administração Pública no aspecto gerencial, ou seja, os trabalhos encontrados relativos à terceirização na Administração Pública consideraram seu aspecto legal, com pouca ênfase na área da Administração. Além disso, é um tema que precisa de um maior aprofundamento, uma vez que normalmente há uma visão negativa sobre a terceirização na Administração Pública, pois é vista como uma forma apenas de diminuir custos e precarizar o trabalho, ou seja, uma forma ilegal de intermediação de mão-de-obra, bem como uma maneira do poder público escapar da obrigação de contratação por meio do concurso público. O presente trabalho torna-se, então, fundamental por trazer um assunto ainda pouco aprofundado no âmbito da Administração, buscando entender melhor esse processo de terceirização na esfera da Administração Pública.

No que tange à oportunidade, o trabalho proporciona um grande aprendizado para o pesquisador, ajudando-o a compreender melhor o assunto, tendo um olhar mais apurado acerca

da temática. E também a realizar uma pesquisa qualitativa, o que permite ter uma formação mais rica. É oportuno para os gestores participantes da pesquisa porque eles têm a possibilidade de observar melhor se o processo de gerenciamento sobre o serviço terceirizado está atendendo adequadamente, a partir do vasto estudo acerca do tema e de seus resultados.

Com relação à contribuição teórica, como já dito anteriormente, é um assunto que carece ser mais explorado pela área da Administração, e não se restringir a estudos realizados pelo âmbito do Direito. Assim, elaborar um estudo desta natureza contribui para o Curso de Administração, assim como para as instituições de ensino superior, em especial, para a região nordeste que passa a ser compreendida sobre o tema, uma vez que há poucos trabalhos voltados para uma reflexão bem específica sobre a terceirização na Administração Pública em uma instituição de ensino superior na Paraíba.

Já no que diz respeito à contribuição prática deste trabalho, há o ponto principal de levar os gestores públicos a repensarem sobre o seu papel nesse processo de gerenciamento, avaliar se com a escolha de terceirizar tais serviços o mesmo está sendo prestado com a qualidade esperada e gerenciado corretamente. Enfim, o trabalho busca auxiliar os gestores públicos a terem uma melhor noção dos métodos que envolvem uma terceirização, atentando-os em aplicar perfeitamente alguns fatores no que tange a produtividade, qualidade e custos; demonstrar de que forma a organização lida com seu parceiro, ao permitir aos gestores também refletirem acerca de sua comunicação com as empresas terceirizadas; e também a pesquisa alerta a própria sociedade em visualizar melhor como ocorre essa relação entre o órgão público e a empresa terceirizada, para que possam ter uma maior consciência desse assunto e saber exigir consistentemente por melhorias, uma vez que se o Estado terceiriza seus serviços é com o discurso de oferecer uma qualidade melhor aos cidadãos, especificamente aos seus usuários diretos como o corpo docente, discente e pessoal técnico-administrativo.

Por fim, quanto à viabilidade, este trabalho se torna possível porque há como encontrar fontes essenciais sobre o tema para a realização desta pesquisa. Além disso, é viável também porque o pesquisador é aluno e trabalha na própria instituição estudada, o que facilita o acesso às informações e aos participantes do trabalho, mesmo não sendo do mesmo setor que o pesquisador trabalha. Na verdade, é até melhor para o pesquisador não ter vínculo direto com esses participantes, pois ajuda a manter a imparcialidade nas entrevistas, trazendo resultados confiáveis e consistentes.



No próximo capítulo aborda-se o referencial teórico, da qual se discute a Administração Pública no Brasil, depois será discutida a terceirização como ferramenta de gestão, e finalmente a terceirização na Administração Pública e suas particularidades.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo trata da fundamentação teórica do presente trabalho, delineando-se acerca da Administração Pública no Brasil e da Terceirização, permeando pela sua conceituação, objetivos, vantagens, aspectos legais, contratos até adentrar-se na questão da terceirização na Administração Pública e suas singularidades.

### **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **2.1.1 Abordagem Histórica**

É importante frisar antes que se possa explanar a evolução histórica da Administração Pública que vários autores, como diz Costa (2008), tem diferentes perspectivas sobre a evolução histórica da Administração Pública no Brasil, dos quais abordam sobre as reformas mais recentes e se encarregam de recuperar os principais antecedentes desses processos de transformação. Assim, existem hoje inúmeros relatos, análises e estudos sobre as experiências de reforma da Administração Pública, com diferentes abordagens, graus de profundidade e níveis de implicação com os projetos de reformas. Contudo, nem por isso deixam de possuir validade, uma vez que constituem representações do mundo administrativo brasileiro, quer dizer, apresentam-se como formas simbólicas de uma Administração Pública em transformação. Dito isso, no presente trabalho foi utilizado para nortear a visão da evolução histórica da Administração Pública, a definição realizada por Bresser-Pereira (1999, 2001), por ser a que mais se aproxima da ciência da administração, e dos processos de gestão.

A Administração Pública, no Brasil, vem mudando de acordo com a realidade política, social, e econômica do país, e com isso pela própria redefinição do papel do Estado na sociedade. Logo, as reformas das quais transformaram a Administração Pública devem ser observadas conforme as suas atribuições ao longo do tempo (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995).

Dessa forma, a partir do entendimento de Bresser-Pereira (2001, 1999), essa evolução se dá tanto no plano administrativo, quanto no plano político, mas também de acordo com a

realidade socioeconômica. Assim no plano administrativo, a Administração Pública, cujos princípios não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas, vem evoluindo em três fases distintas, que são a Administração Pública patrimonialista, burocrática e gerencial, que embora se suceda no tempo, nenhuma delas foi completamente abandonada.

Já o outro tipo de reforma, que está relacionado ao plano político, foi à transição do Estado Oligárquico, Estado Autoritário até o Estado Democrático. Finalmente na realidade socioeconômica, passou-se de uma realidade mercantil-senhorial, para uma capitalista industrial, e atualmente para uma realidade pós-industrial. A Tabela 1 resume estas fases e denominações, que são naturalmente simplificações, mas ajudam a entender o Estado brasileiro e sua Administração Pública.

**Tabela 1: Formas Históricas de Estados e Sociedades no Brasil**

	1821-1930	1930-1970	1970-atual
Sociedade	Mercantil-Senhorial	Capitalista-Industrial	Pós-Industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: Bresser-Pereira (2001)

Nesse sentido, a Administração Pública patrimonialista começa a partir da formação do Estado Brasileiro, que ocorre com a independência do país e no contexto político em que foi realizada. Logo, o Estado se tornou uma monarquia constitucional com uma divisão quadripartite de poderes, ou seja, além do Imperador ficar encarregado do poder executivo, o mesmo possuía um poder a mais, o chamado poder moderador, na qual dava capacidade de intervir nos outros poderes, o que na prática se traduzia em um absolutismo disfarçado, facilitando, assim, uma relação promíscua entre o poder privado e o poder político (ARAGÃO, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2001). Ainda de acordo com Bresser-Pereira (2001), existia uma elite que comandava o Estado e o subordinava a seus interesses particulares, sendo a Administração Pública, voltada principalmente para atender esses interesses. Faoro (2001) descreve que essa elite que comandava politicamente, não era necessariamente formada pela elite econômica da época, que era uma sociedade mercantil-senhorial, mas o poder político estava concentrado nas mãos de um grupo, aristocrático-burocrático de juristas, letrados, e militares, que derivam seu poder e sua

renda do próprio Estado. Essa forma de Estado patrimonialista deriva do sistema montado em Portugal, da qual um grupo aristocrático formado pela nobreza decadente perde as renda da terra, e depois vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder, todavia, seu caráter aristocrático.

Mesmo com a proclamação da República, a Administração Pública se manteve patrimonialista, pois de acordo com Bresser-Pereira (2001) a elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária e oligárquica, não abriu mão dos privilégios que possuía, isso ocorreu, pois não houve participação popular no movimento que depôs o Imperador Dom Pedro II, e que instituiu a República, ela foi como já dito um movimento de uma elite política e conservadora, sendo assim não havia uma real democracia, pois a população não participava do processo de escolha dos seus representantes, dos quais era reservado apenas para homens brancos com uma renda mínima, dos quais podiam votar e serem votados, logo a Administração Pública não era universal, que assim manteve uma imensa distância educacional e social entre a elite política e o restante da população. Existindo no meio dela uma camada de funcionários públicos, que exercem funções inócuas, à função do Estado patrimonial era de lhes garantir emprego e sobrevivência. Logo os critérios administrativos eram pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula. No sentido da prestação de serviços, Aragão (2008) descreve algumas das características dessa Administração Pública como: improvisado na criação de estruturas prestacionais, muitas vezes iniciadas em propriedades privadas, pelo próprio particular; a instalação de serviços visando apenas interesses particulares; poucas definições jurídicas, legislativas ou jurisdicionais quanto aos direitos e deveres das partes dos contratos de concessão, levando que as divergências fossem resolvidas por questões políticas, e não técnicas; utilização de serviços públicos como mecanismos de conquistas de votos.

Com o surgimento do capitalismo e da democracia liberal, estabelece-se uma clara distinção entre *res publica* e bens privados (BRESSER-PEREIRA, 1999). A democracia e a Administração Pública burocrática, para o autor, fundada nos princípios de Weber, emergem como as principais instituições que visavam defender o patrimônio público contra privatização do Estado. Sendo a democracia o instrumento político que garantem direitos civis e sociais. E a burocracia que usa o poder racional-legal com o objetivo de combater o nepotismo e a corrupção, traços inerentes da Administração Pública patrimonialista no intuito de garantir uma administração pública profissional, impessoal e racional.

Entretanto, a transição da Administração Pública patrimonialista para a burocrática no Brasil, ocorreu de forma diferente pelas particularidades próprias da história do país. Em primeiro lugar, a administração burocrática surgiu a partir do golpe de Estado, promovido por Getúlio Vargas, sendo imposto, ou seja, autoritário, para acabar com as oligarquias locais. Outro aspecto que o diferencia foi à relação com o surgimento do capitalismo no Brasil, visto que, embora o capitalismo industrial começa a surgir nessa época, o Estado burocrático tinha a função econômica de coordenar as grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas. Dessa maneira a burocracia surge não necessariamente como uma consequência do capitalismo, mas como um indutor do mesmo. Por fim, a burocracia surge no âmbito da sociedade capitalista liberal, tendo como objetivo principal a regulação de contratos e a garantia da propriedade privada. Contudo, no Brasil, ela surge quando o Estado amplia suas funções sociais e econômicas.

No que diz respeito às reformas administrativas burocráticas, promovidas por Vargas, foi criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública, da qual representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Das principais contribuições do DASP, Wahrlich (1983, *apud* BRESSER-PEREIRA, 2001) as descreve: o ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Embora as reformas da Administração Pública se sucedam no tempo, os modelos não foram completamente abandonados, uma vez que a Administração Pública burocrática foi implantada autoritariamente para acabar com as oligarquias antigas. O próprio governo precisou de novos grupos oligárquicos dos quais também utilizavam das benesses do Estado e, assim, a implantação de uma Administração Pública burocrática no país não chegou a ter impacto efetivo sobre a administração (BRESSER-PEREIRA, 1999). Ainda no início do período da

Administração Pública burocrática, já havia também sinais relativos à Administração Pública Gerencial, com a criação de autarquias, serviços públicos descentralizados, e consequentemente, a ideia de uma administração indireta.

Com o fim do regime autoritário de Vargas, em 1945, e depois com o fim de seu segundo governo (1954), não apenas o patrimonialismo ainda influenciava a esfera pública, mas também possuía traços da Administração gerencial. Assim, no aspecto econômico o Estado assume um caráter desenvolvimentista do qual se estende entre o início do governo de Kubitschek (1956-1961), ao fim da Ditadura Militar (1964-1984). Para Keinert (1995) esse período é marcado pela ideologia desenvolvimentista, reforçando, ainda mais, a ideia de que dificilmente se poderá planejar o desenvolvimento enquanto o País não tiver estabelecido uma administração pública capaz de programar o planejamento estratégico. Isso denota a necessidade de uma Administração Pública eficiente e eficaz, objetivos dos quais a Administração Burocrática é incapaz de atender, pois, conforme Bresser-Pereira (1999, 2001) a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Ainda para o autor “a administração burocrática é lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 241). Contudo, como mencionado, a administração burocrática surgiu dentro da democracia liberal, e que “nada tinha de grave enquanto prevaleceu um Estado pequeno, cuja única função, era garantir a propriedade e os contratos” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 241), mas que a partir do momento assume funções sociais e econômicas, assumindo diversos serviços sociais – educação, saúde, previdência, pesquisa científica – o problema da eficiência estatal se tornou essencial. No Brasil, foi ainda mais complicado, uma vez que o Estado não assumiu esse caráter democrático liberal, além da ineficiência provocada pela burocracia, ela não foi capaz de extirpar totalmente o patrimonialismo.

Por conseguinte, a transição da Administração Pública burocrática para a gerencial, de acordo com Bresser-Pereira (1999, 2001) embora já fosse delineada com a própria reforma burocrática, acontece principalmente em dois momentos, sendo a primeira tentativa, no final da década de 60, na ditadura militar, por meio do Decreto-lei nº 200/67. E a segunda tentativa já no regime democrático, pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no ano de 1995, reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo para a eficiência e eficácia das organizações públicas, quase tão grandes quanto às distorções patrimonialistas e populistas. A

reforma preconizada pelo Decreto-lei nº 200/67 procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”. Algumas das ações promovidas por essa reforma são: a ênfase na descentralização administrativa, a partir da autonomia da Administração Pública indireta, diminuindo a rigidez da Administração direta, e consequentemente melhorando a eficiência; instituiu práticas como, planejamento, orçamento, a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e controle de resultados; fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito e tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado. Ainda no âmbito da descentralização administrativa, o Decreto-lei nº 200/67, foi pioneiro, pois conforme Salvino e Ferreira (2009) foi a primeira norma jurídica que regulou a terceirização, contudo, restrito à Administração Pública. O seu artigo 10, § 7º, estabelecia a faculdade da transferência de serviços operacionais a terceiros, sem caráter deliberativo, como uma forma de descentralização administrativa.

Porém, o Decreto-lei nº 200/67 teve duas consequências negativas inesperadas, como em facilitar aumento de práticas patrimonialistas, ao permitir o ingresso de cargos públicos sem concursos públicos, e ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, vista como burocrática e rígida, deixando de lado seu potencial valor como núcleo de decisões estratégicas. Assim, a reforma, de acordo com o autor, fracassou por falta de alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial, como a clara distinção entre as atividades exclusivas do Estado e as não exclusivas, o uso do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão, e também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado.

Com a transição democrática que acontece em 1985, Keinert (1995) descreve que o País vivencia uma intensa mobilização político-social e um processo de organização institucional. O modelo desenvolvimentista demonstra sua falência na crise econômica e, especialmente, na crise social. Para Bresser-Pereira (2001), a transição democrática foi uma grande conquista, mas teve consequências. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira ao mesmo tempo em que mantinha a União responsável última por suas dívidas. E no plano econômico, uma crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de o Estado intervir na economia.

Ainda com a Constituição de 1988, a Administração Pública sofre um revés, pois enquanto o país se descentralizava no plano político, voltava a concentrar-se ou centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado, e retornando aos ideais dos princípios de uma Administração Pública arcaica e burocrática ao extremo. Este autor comenta que a constituição ignorou as novas orientações da Administração Pública porque apenas enxergaram que a administração burocrática não havia sido implantada na sua totalidade, e assim o retrocesso burocrático, ocorrido em 1988 resultou da crença equivocada de que a desconcentração e a flexibilização e descentralização da Administração Pública que o Decreto-Lei 200 promoveu estavam na origem da crise do Estado, quando esta derivava, da crise fiscal. Contudo, paradoxalmente a esse espírito burocrático, a constituição de 88, permitiu a concessão de privilégios a vários atores sociais para defender seus interesses particulares, como se fossem interesses gerais. Em resumo, o retrocesso burocrático ocorrido no país foi uma resposta “ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 21).

Desse modo, como contextualiza Keinert (1995), com o fim do papel desenvolvimentista e interventor do Estado brasileiro, torna-se latente que a sua participação na economia passa a decrescer absurdamente, iniciando-se um movimento de redução do tamanho do Estado, especialmente a partir das privatizações. O novo papel do Estado parece ser o de catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias. A partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, surgiu uma nova oportunidade para a reforma do Estado, logo, da Administração Pública, com a Reforma Gerencial, da qual se desdobrou em duas ações: primeiro a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado, e segundo a emenda constitucional nº 19/88 que fez reformas importantes para Administração Pública, tomando como base as experiências recentes em países como o Reino Unido (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A Reforma Gerencial tem como meta, eliminar qualquer traço de patrimonialismo, bem como eliminar, flexibilizar e até reforçar alguns dos princípios da própria administração burocrática, modificando assim a atuação da Administração Pública, e a transformando genuinamente em uma Administração Pública Gerencial. Para isso é importante, o respeito às demandas do cidadão, sendo este para Bertolin e Zwick (2011) o indivíduo titular de três direitos. Os direitos civis são fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade



perante a lei, os direitos políticos são aqueles que garantem a participação do cidadão no governo e os direitos sociais são aqueles que se baseiam na justiça social e garante a participação na riqueza coletiva, como o acesso a educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, aposentadoria. Logo o exercício de tais direitos, a Reforma do Estado trouxe novos arranjos institucionais visando à disponibilização de estruturas mais eficientes no atendimento dos cidadãos quando da busca pelos seus direitos. Nesse sentido, as características principais da Administração Pública Gerencial são: é orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que políticos e funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização; e do incentivo a criatividade e inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1999).

Para isso, a reforma na Administração Pública objetiva em curto prazo o ajuste fiscal, reduzindo o gasto com quadros de funcionários principalmente nos estados e municípios, criando tetos de remuneração, e a modificação no sistema de aposentadorias por tempos de serviços e valor proporcional de aposentadoria; e em médio prazo a modernização e o aumento da eficiência da Administração Pública, da qual por um lado irá fortalecer o núcleo estratégico da Administração Direta, e por outro lado, o da Administração Indireta, em dar-lhe maior autonomia administrativa. O que para Peters (2008, grifo do autor) consiste em **desconcentração**, da qual cria diversas organizações autônomas ou quase autônomas, como agências reguladoras, **descentralização**, transferindo algumas funções e responsabilidades administrativas, das organizações no governo central para órgãos mais indiretos como autarquias, fundações públicas, entre outros, **delegar** autoridade pública a vários outros agentes utilizando o enfoque de mercado para governar, delegando, por exemplo, a terceirizados e a outros atores do mercado.

No Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) parte do pressuposto que o Estado é formado por quatro setores como: núcleo estratégico; atividades exclusivas; os serviços não exclusivos; e produção de bens e serviços para o mercado.

Logo, o núcleo estratégico é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento, sendo o setor onde as decisões estratégicas são tomadas que corresponde aos Poderes Legislativos e Judiciários, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

Atividades exclusivas são os setores em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia entre outros.

Serviços Não exclusivos correspondem aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. E estão presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes.

A Produção de Bens e Serviços para o Mercado corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado.

Assim, cada um destes quatro setores apresenta características específicas, tanto no que se refere às suas prioridades, quanto aos princípios administrativos adotados. Desse modo, o fundamental no núcleo estratégico é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. A efetividade é mais importante que a eficiência.

Já no campo das atividades exclusivas de Estado, dos serviços não-exclusivos e da produção de bens e serviços o critério eficiência torna-se fundamental, ou seja, busca por uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público.

Por fim, a reforma da Administração Pública ocorre em três dimensões: (1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado, do qual serão necessárias reformas constitucionais, por exemplo, como a emenda constitucional nº 19/98, que inclui o princípio da eficiência dentro dos princípios da Administração Pública; (2) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira, e para isso é preciso um processo de mudança da cultura organizacional pública; e (3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas, das quais tem como meta por em prática novas ideais gerenciais, bem como oferecer serviços públicos mais baratos, bem avaliados e de melhor qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Atualmente outros autores que estudam Administração Pública gerencial, como Fonseca e Meneses (2011) falam da crescente valorização das competências e dos conhecimentos tácitos, então compreendidos como recursos estratégicos, obtidos e desenvolvidos pelo quadro de servidores públicos. Já Ferraz e Rocha (2011) ampliam e aprofundam, ao analisarem o Decreto

nº 5707/06, do qual reforça a preocupação da Administração Pública quanto à qualidade da prestação dos serviços públicos e da eficiência de suas instituições, e está em consonância com a tendência modernizadora do Estado, num movimento de alinhamento frente às melhores práticas de gestão pública internacionais. Este decreto possui diretrizes que promovem a implementação de programas de capacitação, racionalização e efetividade, e objetiva promover a adequação do servidor à atividade, ou seja, uma gestão por competências.

Portanto, a Administração Pública transitou entre patrimonialista, burocrática e gerencial, sem atualmente abandonar completamente as práticas patrimonialistas, a rigidez burocrática e o modelo gerencialista. Torna-se fundamental um fortalecimento dos conceitos desta última na Administração Pública para que o Estado Brasileiro possa prover serviços públicos de qualidade, com transparência, eficiência e eficácia. Então, faz-se necessário explicar o conceito de Administração Pública, seus objetivos, princípios norteadores, e como campo de estudo próprio.

### **2.1.2 Conceituação**

Com a ascensão econômica do país nos últimos anos e, conseqüentemente melhoria no padrão de vida brasileira, os cidadãos estão mais conscientes de seus direitos e responsabilidades e por isso vem exigindo por serviços públicos de qualidade. Dessa forma, a Administração Pública, no Brasil, enfrenta o desafio de responder as demandas da sociedade, com uma estrutura administrativa eficiente e eficaz, capaz de planejar e executar políticas estratégicas para a nação, atuando em suas atividades núcleo, das quais estejam focadas nos resultados para a sociedade (FONSECA; MENESES, 2011). Quanto aos serviços públicos de qualidade, Bresser Pereira (1999) fala que o uso eficiente dos recursos econômicos e políticos pelo Estado o correm quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude, e com isso uma Administração Pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda.

Nesse sentido, a Administração Pública pode ser definida tanto em sentido objetivo “como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, tanto no sentido subjetivo, como um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.” (MORAES, 2002, p. 91). Tal

entendimento converge com as atividades da ciência da administração abordada por Di Pietro (2009, p.49, grifo do autor)

[...] a Administração Pública, **subjétivamente** considerada, compreende tanto órgão **governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar planos de ação, dirigir, comandar, como também órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa [...]

Logo, a Administração Pública é considerada um ramo do direito público, mas principalmente um ramo da própria Administração, pois tem como função o planejamento e execução de atividades para atingir objetivos organizacionais. Contudo, Denhardt (2011) argumenta que os administradores públicos não devem se valer apenas das perspectivas teóricas, como a análise organizacional ou a ciência política, pois a teoria política continua incompleta porque deixa de fora interesses essenciais da gestão. E similarmente a análise organizacional é incompleta, pois não contempla a preocupação com a responsabilidade democrática. Segundo o mesmo autor, a Administração Pública é vista muito mais como a conjunção dessas duas ciências, uma vez que ela está interessada pela gestão dos processos de mudança que visem lograr valores societários e publicamente definidos. Assim, a Administração Pública não está apenas se relacionando a esses campos, mas se configura em si como um campo de estudos.

Sendo assim, Costin (2010) afirma que a Administração Pública se divide em direta e indireta, na qual fazem parte da Administração Pública Direta serviços desempenhados pela estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios em âmbito federal estando subordinados a este, além de governos estaduais e secretarias, e prefeituras e secretarias municipais, nas esferas estaduais e municipais respectivamente. Já a Administração Pública Indireta leva em conta a descentralização dos atos administrativos, e de sua gestão, pois de acordo com o Decreto-Lei 200 de 1967, as entidades da Administração Indireta possuem personalidade jurídica, patrimônios próprios, estando vinculados e não subordinados, aos órgãos da Administração Direta em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Essa autora ainda explica que a Administração Indireta engloba as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e as fundações públicas.

A Administração Pública Direta e as autarquias estão condicionadas pelo ramo do Direito Público, relacionado ao Direito Administrativo que regula as atividades das pessoas jurídicas públicas e a instituição de meios e órgãos relativos à ação dessas pessoas (CRETELLA JR., 1991, *apud* MARTINS, 2011). Os outros órgãos da Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações públicas) são regidos pelo Direito Privado, pois como alerta Di Pietro (2009), a Administração Pública pode submeter-se também no regime jurídico de direito privado. Onde o artigo 173, § 1º da CF/88, prevê o regime de direito privado para algumas entidades da Administração Indireta.

Especifica-se o conceito de autarquia visto que o presente trabalho é realizado na Universidade Federal da Paraíba, uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Assim, como destaca Martins (2011), a palavra autarquia, etimologicamente falando vem do grego *autos* (próprio) e *arquia* (poder), que significa governar a si próprio. Logo o art. 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/67, caracteriza a autarquia como órgãos autônomos criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, visando seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Complementando Di Pietro (2009) adiciona outra característica importante das autarquias, que é a especialização dos fins, da qual desenvolve capacidade específica para a prestação de serviço

Vale salientar que há uma diferença entre Direito Público e Direito Privado. Conforme Fuher e Milaré (2011), o Direito Público é o ramo do direito que disciplina o interesse da coletividade e se caracteriza pela imperatividade de suas normas, que não podem nunca ser afastadas pelas vontades das partes. Já o Direito Privado, versa sobre as relações de indivíduos entre si, das quais vigoram enquanto a vontade dos interessados não vá contra o que está previsto em lei.

Entretanto, como fala Costin (2010), a Administração Pública, Direta ou Indireta, deve seguir os princípios da Administração Pública de acordo com o art. 37º da CF/88, independente de qual regime do Direito está regido o órgão, sendo estes o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da legalidade consiste em fazer apenas o que determina a lei, ou seja, a Administração Pública deve apenas fazer aquilo que a lei autoriza (MARTINS, 2011). Já o princípio da impessoalidade, de acordo com Di Pietro (2009), significa que a Administração Pública não pode atuar com vista a prejudicar ou

beneficiar pessoas determinadas, pois o interesse público que norteia seu comportamento, assim as realizações governamentais não são do funcionário ou da autoridade, mas da entidade pública que as produzira. No princípio da moralidade dita que a Administração Pública deve agir com honestidade e probidade para evitar eventuais abusos de poder. Di Pietro (2009) ressalta que este princípio pode parecer vago e impreciso ou que acabe por ser absorvida pelo próprio conceito de legalidade, e dessa maneira a melhor forma de caracterizá-lo é saber distinguir “não só o bem, do mal, o legal, e o ilegal, o justo, do injusto, o conveniente, do inconveniente, mas também o honesto e o desonesto” (DI PIETRO, 2009, p. 76). Já no que diz respeito ao princípio da publicidade qualquer ato só tem validade legal a partir do momento da sua publicidade, exigindo assim ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Finalmente, o último princípio, o da eficiência que foi instituído na Emenda Constitucional nº 19 de 1998, fala que nela a Administração Pública deve desenvolver serviços com presteza e qualidade, visando aos resultados almejados pelo público (MARTINS, 2011). Contudo o princípio da eficiência não busca apenas a melhor forma dos resultados, mas também como discorre Di Pietro (2009, p.82, grifo do autor)

[...] o princípio da eficiência apresenta na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Como explica a autora citando o Plano Diretor da Reforma do Estado, o princípio da eficiência busca auxiliar a reformulação da Administração Pública, pois permite melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995; DI PIETRO, 2009).

Além desses cinco princípios que possuem vinculação direta com a Administração Pública, existem também outros princípios do direito, que enquanto não fazem necessariamente parte da Administração Pública, porém se vinculam a estes, dos quais se correlacionam a este, que são: princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, que como o próprio nome diz, é compreendido como o interesse do todo coletivo, do conjunto social, mas diverso da totalidade

dos interesses individuais; princípio da finalidade, Administração Pública busca a finalidade normativa, sendo necessária a correta interpretação da lei; princípio da proporcionalidade e razoabilidade, em que atitudes administrativas necessitam ser proporcionais, na extensão e intensidade, como razoáveis entre os meios utilizados pela administração, para o atendimento da finalidade pública (PINTO, 2007).

Quando se conceitua a Administração Pública, logo, tende a relacioná-la com o Governo, uma vez que compartilham de idéias e princípios, mas cada uma possui a sua devida singularidade. Desse modo, Di Pietro (2009) afirma que as funções do Estado estão divididas em três, a legislativa, a executiva, e o judiciário. A função legislativa estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; a função executiva produz atos concretos para a satisfação das necessidades coletivas; e a função judiciária julga soluções de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei. Entretanto, como diz a autora, não apenas a função legislativa pode criar leis, pois tanto o poder judiciário a partir de atos de produção jurídica subsidiária, como a função executiva cria leis complementares. Porém, diferente das outras funções que legislam e julgam a função executiva e conseqüentemente, a Administração Pública atua como parte das relações que as leis se referem. Dessa forma, “a função de emanar atos de produção jurídica complementares não fica absorvida apenas pela função administrativa de realização concreta dos interesses coletivos, mas compreende também a função política ou de governo” (DI PIETRO, 2009, p. 51). Essa autora complementa que, a Administração Pública implica em duas funções básicas, a administrativa, que compreende o serviço público, e a política, denominada também de governo, cujo foco são as atividades legislativas e de direção.

Portanto, entende-se que a Administração Pública tem caminhado para a abrangência dos modernos processos de gestão, prezando pelos seus princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência) como forma de satisfação das demandas da sociedade e, conseqüentemente, da democratização dos serviços públicos. Um dos meios de se alcançar tais objetivos é a descentralização da Administração Pública, delegando decisões e atividades tanto entre órgãos subordinados e vinculados, como dentro desses órgãos, das quais são características da Administração Pública gerencial. Logo, a terceirização surge como um processo de gestão em que a organização delega suas atividades-meio para empresas parceiras, das quais podem se concentrar em suas atividades-fim e, assim, atingir seus objetivos estratégicos.

## 2.2 TERCEIRIZAÇÃO

### 2.2.1 Abordagem Histórica

A empresa moderna desde a década de 50 do século XX vem passando por profundas transformações, principalmente na forma que são administrados os negócios da empresa como nos mostra Dias (2004, p. 216):

Desde os primórdios do capitalismo houve uma tendência à concentração de atividades que, por uma questão de economia de escala, de tecnologia e de disponibilidade de serviços no mercado compensava ser realizado pela própria empresa.

Nesse sentido, essa concentração de atividades, da qual Silva (1997) chama de verticalização, que antes necessária, passa a ser, gradativamente, um incômodo, visto que as empresas precisavam de espaço e concentração em seu negócio principal. Assim, a descentralização das atividades executadas pela empresa, chamada de horizontalização, das quais a terceirização se insere como um das formas que visa facilitar essa descentralização inverte o processo histórico da verticalização (DIAS, 2008; SILVA, 1997).

A terceirização iniciou-se na década de 40 do século passado, sua grande utilização remonta principalmente no contexto da Segunda Guerra Mundial notadamente, como diz Girardi (1999), quando os Estados Unidos aliaram-se aos países europeus para combater as forças nazistas, e posteriormente, o Japão. Dessa forma, várias atividades de suporte foram transferidas a outras empresas melhorando a produtividade. Ainda de acordo com o mesmo autor a terceirização foi muito aplicada ao longo da segunda guerra mundial, pois as indústrias bélicas da época precisavam concentrar-se na produção, cada vez melhor, das armas necessárias para manutenção da supremacia aliada. Descobriu-se, então, que algumas atividades de suporte à produção dos armamentos poderiam ser passadas a outras empresas prestadoras de serviços. Com o fim do conflito, a terceirização de acordo com Leira (1992, *apud* GIRADI, 1999) se firmou como prática de administração empresarial, consolidando-se nos Estados Unidos a partir da década de 50, com o desenvolvimento acelerado da indústria, em que a necessidade de obter ganhos de produtividade, qualidade e maior competitividade e custos, aumentou cada vez mais, tendo em vista o acirramento da concorrência.



No Brasil, ela começa com a entrada das multinacionais, na década de 50, especificamente a indústria automobilística que utilizaram a concepção da terceirização com o objetivo de dedicar-se exclusivamente à essência do empreendimento econômico (SALVINO; FERREIRA, 2009). Entretanto, embora a terceirização tenha sido empregada na metade do século passado no país, entre os anos 60 a 80, com a Ditadura Militar, e conseqüentemente um período desenvolvimentista e nacionalista, houve de acordo com Silva (1997), uma relativamente lenta transferência de atividades secundárias para empresas que vinham se firmando no mercado como fornecedores, tendo como causa principal a necessidade na época de nacionalização dos produtos finais, imposta por lei, das quais deviam ser fabricadas com um alto percentual de nacionalização de seus componentes. Como já mencionado, no espectro da Administração Pública, o Decreto-Lei n. 200/67 foi o primeiro diploma a regular a terceirização, porém, restrito à Administração Pública. O seu artigo 10, § 7º, estabelecia a faculdade da transferência de serviços operacionais a terceiros, como uma forma de descentralização administrativa, na qual posteriormente, com a Lei nº 5645/70, que descrevia as áreas em que a terceirização seria cabível na esfera da União e das autarquias federais, como serviços de transportes, conservação, limpeza, dentre outras (SALVINO; FERREIRA, 2009).

Logo, a terceirização teve um grande crescimento a partir da década de 90, na qual para Breuren e Jeremias (1997) a principal razão desse grande impulso na terceirização se deu pelo impacto da globalização, em que as organizações tinham que se modernizarem para poderem competir com as demais empresas. Além disso, Turnes *et al* (2010) complementam que essa evolução foi motivada por significativas inovações na área da tecnologia, por transformações na gestão empresarial e pelo crescimento concorrencial entre os blocos econômicos mundiais. Essas mudanças vêm apresentando inúmeros desafios às organizações, independente do setor de produção ou de serviços.

A partir da decisão do Tribunal Superior do Trabalho, pela súmula nº 331/93, foram reguladas as formas de terceirização, as quais foram restringidas somente para as atividades-meio, relacionadas à limpeza, segurança, vigilância e serviços especializados, como tecnologia da informação, por exemplo.

Recentemente em alguns países desenvolvidos ocorre um processo inverso, chamado de acordo Salvino e Ferreira (2009), desterceirização, que ocorreu onde a terceirização não deu o resultado esperado, com o retorno dos terceirizados como empregados, traduzindo a reassunção

de certas atividades pela própria empresa, outrora terceirizada. Na Administração Pública brasileira, ocorre desde o governo de Luís Inácio Lula da Silva a reabertura dos concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras, concursos que visavam substituir os “terceirizados”. Assim, de acordo com o estudo Cardoso Júnior e Nogueira (2011), os funcionários vem sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio. Logo a terceirização no âmbito da Administração Pública está sendo focada apenas como dito nas atividades-meio.

### 2.2.2 Conceituação

A terceirização é conforme Dias (2004, p. 216) “um processo planejado de transferência de determinadas atividades para que estas sejam realizadas por uma terceira empresa”. Já Giosa (1997, p. 14) conceitua a terceirização como “um processo gerencial pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligada nos negócios em que atua”. Assim na definição dada por Giosa (1997, grifo meu) existem duas palavras-chaves que fazem parte essencialmente do conceito de terceirização que é **processo de gestão e parceria**. O processo de gestão sendo ação sistêmica, processual com critérios para serem aplicados, ou seja, tendo início, meio e fim, e temporalidade, podendo ter curto, médio, ou longo prazo, fazendo parte da estratégia da empresa para atingir os objetivos determinados pela mesma. E a parceria sendo uma nova visão de relacionamento comercial em que o fornecedor migra da sua posição tradicional, passando a ser o verdadeiro sócio do negócio, num regime de confiança pleno junto ao cliente. Assim surge a figura do “terceiro” do qual Bianchi (*apud* Serra, 2008, p. 149, grifo do autor) comenta que “os **terceiros** são pessoas físicas ou jurídicas que passam a realizar atividades que eram feitas internamente, a atividade terceirizada é sua atividade-fim.”. Dias (2004, p. 216) corrobora essa visão ao afirmar que:

O princípio básico da terceirização é delegar para terceiros todas as atividades que as empresas consideram estar fora de sua vocação, transferindo processos e

funções específicas a empresas especializadas que possuem o domínio operacional e técnico da atividade terceirizada.

Por fim Serra (2008) enumera as diversas formas de terceirização, que são: franquia compra de serviços, nomeação de representantes, concessão, locação de mão-de-obra e a prestação de serviços. Sendo que esta última ocorre quando o terceiro intervém na atividade-meio do contratante, executando o trabalho nas suas instalações ou onde for determinado.

Com isso a terceirização, é um processo de gestão planejado e criterioso, que visa à transferência de atividades da empresa, das quais está fora do escopo do seu negócio principal, chamadas atividade-meio, para terceiros que possuem o domínio operacional e técnico especializados dessas atividades, dos quais muda da sua posição de fornecedor para parceiro no negócio, e assim a empresa pode se concentrar em suas funções essenciais, chamadas atividades-fim. Na próxima seção é explicada melhor a diferença entre atividade-fim e atividade-meio.

### **2.2.3 Atividades-meio e atividades-fim**

Pode-se falar que dentro das organizações as atividades realizadas dentro das mesmas se dividem em atividades-meio e atividades-fim, sendo esta última à essência, a razão de existir da empresa. Para Girardi (1999, p. 28) as atividades-fim “devem definir qual é o seu negócio, ou seja, quais são as atividades que se constituem em sua razão de ser, em sua essência.”. Já Giosa (1997) diz que o que deve ficar claro é que a característica principal da terceirização está na identificação efetiva do seu *core bussines*. Então, após identificar todas as atividades-fim da empresa, essas serão as que não deverão ser terceirizadas. Aliás, Serra (2008) comenta o quanto é vital o conhecimento de quais são as atividades críticas ou estratégicas que proporcionam um diferencial competitivo ao produto e que podem ser terceirizadas ou mantidas sob o controle da empresa. Corroborando com essa idéia Silva (1997) alerta que carece um julgamento criterioso do impacto que poderá ocorrer para a atividade-fim, que acontece com a intenção de se terceirizar esta ou aquela atividade-meio, até mesmo atividades tidas como certas a serem terceirizadas devem sofrer este julgamento. Por sua vez, as atividades-meio são as que dão suporte, ou conhecidas também como acessórias, das quais se dividem entre atividades de apoio como segurança, refeitório, limpeza, entre outros, e atividades intimamente ligadas às atividades-

fim, como vendas, distribuição, pesquisas. (GIRARDI, 1999, BIANCHI, 1974, *apud* SERRA, 2008).

Dentro da Administração Pública, as atividades-fim e atividades-meio, merecem uma atenção especial, logo em seções posteriores esse assunto será mais bem aprofundado. Na próxima seção analisa-se a razão para se terceirizar, bem como suas vantagens e desvantagens.

#### 2.2.4 Objetivos, vantagens e desvantagens da Terceirização

É essencial que se saiba o porquê da terceirização, e essa questão é respondida a partir dos objetivos que se quer atingir dentro da terceirização, e consequentemente as vantagens alcançadas com a busca desses objetivos. Nesse sentido, quanto à terceirização, Serra (2008) aponta alguns objetivos primordiais ao decidir pela sua implementação, como:

- **Racionalização produtiva:** delegar o que não é estratégico a terceiros, tornando a estrutura menos complexa, mais enxuta e dinâmica, Magalhães *et al* (2010, p. 117) complementam que a racionalização “se insere nesse esforço de dotar as empresas de flexibilidade e adaptabilidade em face de um mercado em constante mutação, que exige montagens e desmontagens incessantes de seus arranjos organizacionais”;
- **Especialização flexível:** como consequência da terceirização das atividades-meio, surge assim grandes empresas especializadas em serviços terceirizados, que possuem alta flexibilidade para atender a demanda de seus clientes;
- **Focalização em atividades estratégicas:** a empresa transferindo suas atividades-meio para outras organizações poderá focalizar estrategicamente, para as atividades-fim, ou as que possuam maior retorno financeiro. Além disso, Giosa (1997) fala que as empresas terão mais competitividade e agilidade na consecução de suas operações e mais rapidez na tomada de decisão em razão dos novos objetivos;
- **Redução de custos:** quando o preço da atividade for maior que o praticado no mercado, empresas especializadas podem fazer a atividade por um preço menor, e com uma produtividade maior, transformando seus custos fixos em variáveis.

Complementando Giosa (1997) explana que também haverá uma melhor forma de avaliar os custos, pois os mesmos sempre são controlados e analisados a partir das atividades terceirizadas;

- **Melhoria da qualidade:** com empresas capacitadas e especializadas, conseguem suprir com mais qualidade o fornecimento das atividades terceirizadas e com isso a contratação não deve ser baseada apenas no menor preço, mas também na qualidade oferecida pelo contratado. Já Giosa (1997) ressalta que a qualidade é o principal objetivo da terceirização, sendo o grande ensinamento que ela estabelece como instrumento de gestão;
- **Acesso a novas tecnologias:** não fazendo parte do negócio principal da empresa, poderá haver falta de investimento por parte da organização em investir em tecnologias nas atividades que não sejam as principais, assim empresa pode procurar fornecedores capacitados e atualizados tecnologicamente e se tornar mais competitiva, liberando assim mais recursos para as tecnologias relativas à atividade-fim;
- **Mudanças organizacionais:** o esforço gerencial é diluído em diversas atividades, que provoca o aumento da estrutura administrativa, logo com as bruscas alterações no mercado, a organização deve poder responder mais rapidamente a essas mudanças, com a terceirização ela pode diminuir a estrutura administrativa, facilitando assim a organização e o gerenciamento;
- **Adequação a tendências internacionais:** existem diferentes relações entre empresa, fornecedores e clientes, em vários países, tornando-se necessário a empresa entender os diferentes modelos de organização, e a partir disso buscar a estratégia mais adequada.

Entretanto, dentre os objetivos descritos por Serra (2008), outros autores como Giosa (1997), incluem a competitividade, que ocorre como consequência da criação de empresas especializadas, das quais disputarão entre si, e estimulando a concorrência, que irá diferenciar as empresas pela qualidade. Já Silva (1997) é mais conciso, pois elenca dentro desse rol de objetivos apenas aspectos como, competitividade, qualidade, custos, e a racionalização produtiva. A partir disso, Rodrigues (2000) resume bem ao dizer que com a terceirização a

empresa contratante obterá simplificação administrativa e economia de recursos, podendo investir na sua especialização e maior agilidade empresarial, elevando a produtividade e qualidade do produto, atendendo as exigências de competitividade internacional.

Dessa forma, como qualquer técnica gerencial, a terceirização conforme Serra (2008) e Rodrigues (2000) apresentam vantagens, que são as consequências positivas dos objetivos da terceirização, e desvantagens, das quais Giosa (1997) chama de fatores restritivos, dos quais precisam ser considerados no momento da decisão, pois no processo de terceirização pode existir muitos ganhos para as empresas nos dias atuais, mas com a implementação do processo pode haver também perdas. Serão apresentadas três tabelas de acordo com três autores, relativos às vantagens e desvantagens da terceirização, e por último uma tabela conjugando as vantagens e desvantagens desses três autores.

**Tabela 2 - Vantagens e desvantagens conforme Serra**

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria da qualidade dos serviços;</li> <li>• Possibilidade de transferência de tecnologia sem custos extras;</li> <li>• Revisão estrutural e cultural da empresa;</li> <li>• Diminuição dos custos fixos e variáveis da empresa;</li> <li>• Maior facilidade de controle de custos pelo contratante;</li> <li>• Melhoria do ambiente de trabalho</li> <li>• Focalização dos negócios da empresa em sua área de vocação;</li> <li>• Economia de escala com redução no custo final do produto;</li> <li>• Diminuição do risco de obsolescência de equipamentos;</li> <li>• Possibilidade de crescimento sem grandes investimentos;</li> <li>• Concentração dos talentos no negócio principal da companhia;</li> <li>• Redução dos custos de estoque;</li> <li>• Controle de qualidade do produto assegurada pelo fornecedor;</li> <li>• Ampliação do mercado para as pequenas e médias empresas;</li> <li>• Criação de empresas de ex-funcionários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade de encontrar o parceiro ideal;</li> <li>• Dificuldade de formular contratos de parceria;</li> <li>• Necessidade de desenvolver estrutura de controle de contratos;</li> <li>• Problemas com o corpo funcional da companhia;</li> <li>• Desconhecimento da legislação trabalhista;</li> <li>• Dificuldade na conversação com a alta administração;</li> <li>• Dificuldade no relacionamento com os sindicatos;</li> <li>• Risco de desemprego e a não-absorção da mão-de-obra na mesma proporção;</li> <li>• Falta de cuidados na escolha de fornecedores;</li> <li>• Escolha de fornecedores não qualificados que reduzem a qualidade dos produtos;</li> <li>• Possibilidade de a empresa não repassar ao consumidor a economia de escala obtida.</li> </ul>

Fonte: Serra (2008).

**Tabela 3 - Vantagens e desvantagens conforme Rodrigues**

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentração de esforços na atividade fim;</li> <li>• Concentração de recursos (capital e recursos humanos);</li> <li>• Aumento na participação do mercado;</li> <li>• Melhoria de qualidade e competitividade;</li> <li>• Busca de parceiros para as atividades-meio com melhor qualidade e menor prazo de entrega;</li> <li>• Redução de custos administrativos e operacionais;</li> <li>• Economia de recursos;</li> <li>• Aumento da flexibilidade;</li> <li>• Agilidade nas decisões;</li> <li>• Diminuição dos níveis de hierarquia;</li> <li>• Redução do controle;</li> <li>• Simplificação da estrutura empresarial;</li> <li>• Desburocratização da administração.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade de implantação;</li> <li>• Escolha de parceiros;</li> <li>• Resistência interna a mudanças;</li> <li>• Demissões na fase inicial;</li> <li>• Realização de auditoria periódica;</li> <li>• Aumento da dependência de terceiros;</li> <li>• Perda do controle da qualidade e na formação de preços;</li> <li>• Riscos do parceiro, prover serviços para os concorrentes;</li> <li>• Conflito com a atual CLT em relação às ações trabalhistas (a legislação Brasileira é incisiva ao tratar do tema).</li> </ul>

Fonte: Rodrigues (2000).

**Tabela 4 -Vantagens e fatores restritivos conforme Giosa**

<b>Vantagens</b>	<b>Fatores restritivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento econômico;</li> <li>• Especialização dos serviços;</li> <li>• Competitividade;</li> <li>• Busca da qualidade;</li> <li>• Controles adequados;</li> <li>• Aprimoramento do sistema de custeio;</li> <li>• Esforço de treinamento e desenvolvimento profissional;</li> <li>• Diminuição do desperdício;</li> <li>• Valorização dos talentos humanos;</li> <li>• Agilidade nas decisões;</li> <li>• Menor custo</li> <li>• Maior lucratividade e crescimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconhecimento da alta administração;</li> <li>• Resistência e conservadorismo;</li> <li>• Dificuldade de se encontrar o parceiro ideal;</li> <li>• Risco de coordenação de contratos;</li> <li>• Falta de parâmetros de custos internos;</li> <li>• Custo de demissões;</li> <li>• Conflito com os sindicatos;</li> <li>• Desconhecimento da legislação trabalhista.</li> </ul>

Fonte: Giosa (1997)

A partir das três tabelas apresentadas, foi criada outra tabela, das quais são conjugadas as vantagens e desvantagens de acordo com os três autores:

**Tabela 5 – Vantagens e Desvantagens**

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
------------------	---------------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria da qualidade dos serviços terceirizados, por parceiros especializados;</li> <li>• Revisão estrutural e cultural da empresa, com a diminuição dos seus níveis hierárquicos, melhorando a agilidade das decisões;</li> <li>• Diminuição dos custos fixos e variáveis, e aprimoramento do sistema de custeio;</li> <li>• Valorização dos talentos humanos, e melhoria no ambiente de trabalho;</li> <li>• Maior capacidade de crescimento, e participação no mercado com menores investimentos, e maior lucratividade;</li> <li>• Focalização dos recursos (humano e capital), através de investimentos em capacitação e tecnologia, na atividade-fim;</li> <li>• Ampliação do mercado para as pequenas e médias empresas, aumentando a competitividade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade de encontrar o parceiro ideal;</li> <li>• Dificuldade na implantação, e risco de má formulação do contrato;</li> <li>• Resistência interna a mudanças, conflito com o corpo funcional e sindicatos;</li> <li>• Desconhecimento da legislação trabalhista;</li> <li>• Dificuldade no entendimento da alta administração, por resistência e conservadorismo;</li> <li>• Falta de critérios na escolha de fornecedores, que podem reduzir a qualidade dos produtos;</li> <li>• Não repasse da economia de escala obtida ao consumidor.</li> </ul>
--	---

Fonte: Elaboração Própria (2012) baseado nos dados de Giosa (1997), Rodrigues (2000) e Serra (2008)

Ressalta-se quanto ao entendimento de Serra (2008) que mesmo muitas das desvantagens da terceirização são passíveis de melhoramentos, se melhor gerenciados. Ainda Giosa (1997) explica que elas precisam ser abordadas contingencialmente, ou seja, cada organização a luz de sua cultura e filosofia de ação, terá que analisar os graus de dificuldade e de facilitação, para implementação da terceirização.

Por fim, no sentido dos próprios objetivos da terceirização, algumas empresas dependendo da atividade-meio a ser terceirizada, podem ter uma ênfase maior em custos, outras em qualidade e outras na racionalidade produtiva entre outros. É importante que a empresa tenha um foco quando decidir quais atividades pretende terceirizar e também a importância de gerenciar bem esse processo, correndo o risco dos impactos negativos não compensarem pela terceirização, Logo na próxima seção, discute-se a forma e a importância de se implantar sistematicamente o processo de terceirização.

### **2.2.5 Implementação do processo de terceirização**

Para Giosa (1997), depois da avaliação dos prováveis impactos positivos e negativos, e com isso pela escolha da terceirização, alguns passos, se seguidos, trazem enormes chances de resultados positivos através da terceirização. Já Silva (1997) é mais específico ao dizer que ao



implantar a terceirização, pressupõe que haja um perfeito entendimento sobre o produto da empresa, sua capacidade de competição no mercado, planejamento de melhoria e acompanhamento dos concorrentes. Aliás, Serra (2008) recomenda que a organização deva seguir quatro fases para a implementação e sistematização do processo de terceirização, que são: análise e avaliação interna, planejamento, implantação do processo e gerenciamento.

Na **análise e avaliação interna** avaliam-se as necessidades de terceirização e também a estratégia a ser implementada nesse processo (SERRA, 2008). Tanto Giosa (1997) como Serra (2008) concordam que o conhecimento da terceirização esteja equalizado entre os componentes da alta administração, sendo que precisa partir deste a iniciativa para a implantação da terceirização.

**Planejamento** é a fase em que se avaliam as necessidades dentro e fora da empresa, procurando identificar os possíveis fornecedores, sendo que os critérios para tais escolhas devem-se pautar pela qualidade, custo e produtividade requeridos pela empresa (SERRA, 2008). Além disso, Silva (1997) diz que a empresa deve identificar quais atividades-meio podem ser terceirizadas. Por sua vez, Giosa (1997) explica que por meio de um amplo planejamento, poderá antecipar as alterações que virão junto com o corpo funcional aos recursos envolvidos, equipamentos e materiais de apoio a serem utilizados, estabelecendo com metas claras a serem atingidas e reconhecidas tanto pela empresa como pelo corpo funcional. Aliás, Serra (2008) argumenta que o planejamento é a fase mais crítica, pois é nela que irão ser identificados os setores da empresa passíveis de transferência, das quais devem ser os que apresentam maiores probabilidades de sucesso na implantação do processo. Corroborando com essa visão, Giosa (1997) explana que é nessa fase que se avaliam as principais vantagens que a empresa pode obter com a terceirização. Portanto, é fundamental no entender de Breuren e Jeremias (1997) ter uma visão estratégica daquilo que pretende fazer dentro de sua empresa.

**Implantação do processo** constitui-se na pré-qualificação das prováveis empresas parceiras, e conseqüentemente, a adequação dos funcionários da empresa e a formulação do contrato. Ainda sobre a escolha dos potenciais parceiros, Silva (1997) atenta que é fundamental conhecer os processos, instalações e cultura organizacional da contratada, os custos que podem ter e possíveis reajustes, bem como os meios que a mesma pretende desenvolver suas operações dentro da empresa contratante. No que tange à adequação dos funcionários, Giosa (1997) afirma o quanto se torna imprescindível o desenvolvimento de programas internos de envolvimento do

corpo, sem gerar distúrbios e más interpretações, que podem prejudicar o modelo de terceirização a ser implantado. Além disso, para Silva (1997), um processo de terceirização não é resultado de uma decisão unilateral, logo, estão envolvidos fornecedores, sindicatos e empregados afastados. Sendo assim, a negociação para o autor é o único caminho para o sucesso, implicando dessa maneira em concessões tanto aos empregados afastados, mas também aos sindicatos e fornecedores. A formulação do contrato é essencial para eliminar os conflitos e determinar responsabilidades entre o contratante e a contratada, além de descrever critérios de avaliação de custos, produtividade e qualidade, que será explicado melhor sobre o contrato em seção própria.

O **gerenciamento** é a fase na qual é criado um sistema para que se possa avaliar o desempenho dos terceiros, buscando melhorar a comunicação entre as partes, bem como agilizar a solução dos conflitos, ajudando na adaptação dos funcionários e nas auditorias técnicas, trabalhistas e administrativas (SERRA, 2008). Já Giosa (1997) especifica que o gerenciamento tem como objetivos básicos, avaliar três ações: verificar constantemente os resultados obtidos com a parceria; detalhar, acompanhar e relatar periodicamente com informações para a gestão e a tomada de decisão; e especificar eventuais correções frente às atividades decorrentes da parceria.

Assim torna-se necessário avaliar, planejar, implementar e gerenciar o processo de terceirização com eficiência para que não ocorra problemas futuros com os empregados, sindicatos e parceiros. Também dentro da implantação do processo, é primordial um instrumento que elimine conflitos entre contratante e contratada, e defina previamente as responsabilidades de ambos, que é o chamado contrato, sendo o assunto a ser discutido a seguir.

## **2.2.6 Contrato**

É necessário explicar a relevância da formulação do contrato no processo de terceirização, portanto, conforme Imhoff e Mortari (2005, p. 89) afirmam que um contrato de terceirização:

[...] [estabelece] regras de relacionamento, e dando base juridicamente adequada à relação, com isto, alguns pontos básicos deverão ser observados na caracterização deste documento como: definir bem, as obrigações e direitos de ambos (contratante e contratado) bem como atividades fins, porque devem diferir para que não haja vínculo empregatício; entre as partes deve haver posicionamento equilibrado para que não haja subordinação de uma parte ou outra [...]

Corroborando com essa ideia, Serra (2008) diz que antes de tudo o contrato deve ser considerado não somente um instrumento legal, mas principalmente um instrumento gerencial que facilite a administração da empresa de todos os envolvidos. Logo, ele serve para facilitar a gerência do processo de terceirização, reduzindo conflitos e riscos para ambas as partes, assegurando que o serviço seja cumprido com segurança e qualidade, atendendo as necessidades dos clientes, dentro dos custos previstos, bem como um lucro razoável, e que tenha sempre que buscar a melhoria dentro de toda a cadeia produtiva. Além disso, Giosa (1997) descreve alguns pontos que deverão ser observados na caracterização do contrato:

- É necessário conhecer detalhadamente as atividades-fim de ambas as empresas, as quais têm que ser diferentes para evitar vínculo empregatício;
- O posicionamento das partes deve ser equilibrado para não haver a submissão, de uma parte a outra, e assim não incorrer também em vínculo;
- Detalhar as cláusulas contratuais, sendo vital garantir a autonomia do prestador de serviços;
- Incluir cláusulas que prevejam o risco da contratante que pode ser responsabilizado judicialmente por obrigações trabalhistas não cumpridas pela contratada;
- Ambos devem ser beneficiados pelo processo de terceirização, o que garante a relação de “ganha-ganha”, logo na preparação do contrato recomenda-se ao contratante evitar “levar vantagem” sobre o contratado.

Por isso, para Gasparini (1995, *apud* SERRA, 2008) é importante se atentar para as regras gerais de elaboração de contratos, sendo estes compostos por três partes: o preâmbulo, o texto e o encerramento, e se caracterizam por: o preâmbulo sendo a parte superior, na qual são identificadas as partes, por nome, razão social, cadastro de pessoa jurídica (CNPJ), endereço, nome do representante; no texto quais as cláusulas que expressam com precisão e clareza a vontade dos co-contratantes; e por fim o encerramento, sendo o fecho do contrato, onde as partes declaram estar de acordo com o pactuado. Serra (2008) adiciona que o contrato pode contar com

anexos ou encartes, como projetos e cartilhas, das quais visam esclarecer os procedimentos a serem cumpridos durante o acordo.

Por conseguinte, Giosa (1997) especifica quais as cláusulas principais que o contrato de terceirização precisa conter para diminuir conflitos e assim obter um melhor gerenciamento do processo e, conseqüentemente, ganho para todos os envolvidos, logo, as cláusulas que precisa estar inclusas são:

- Obrigações das partes;
- Prazo de vigência;
- Custos;
- Condições de reajustes;
- Formas de pagamento
- Formas de execução das tarefas, das quais incluem as técnicas, o uso de tecnologia, o treinamento e desenvolvimento e parâmetros de medição de qualidade;
- Itens de controle e auditoria operacional;
- Forma de rescisão;
- Responsabilidade das partes;
- Reparação de eventuais danos.

Nesse sentido, dentre as cláusulas citadas, Serra (2008) inclui bonificações e prêmios, a responsabilidade pela segurança e saúde dos trabalhadores, que definam a inexistência de exclusividade ao fornecimento, eventuais multas e rescisão contratual e garantia do serviço e assistência técnica.

O contrato serve tanto no aspecto gerencial como no aspecto legal da terceirização. Este último é abordado a seguir, delineando-se pelos aspectos legais da terceirização, assim como as leis no âmbito do direito, que a suportam como novo método gerencial e das relações trabalhistas.

### **2.2.7 Aspectos Legais**

A terceirização não possui lei ou norma jurídica que a defina, fazendo-se necessário como afirma Pinto (2007) lançar mão de súmulas para regulá-la e coibir fraudes dela decorrentes. Desse modo, a terceirização é regulada pela súmula nº 331/93, do Tribunal Superior do Trabalho, como forma de coibir as possíveis precarização e mercantilização do trabalho e, no setor público, burlar a exigência constitucional do concurso público para ingresso nos quadros de pessoal do Estado.

Para tanto, Salvino e Ferreira (2009) relatam que a natureza jurídica da terceirização é diversa, podendo haver a combinação de elementos de contratos distintos, como, por exemplo, ocorre no fornecimento de bens e serviços e empreitada, em que o relevante é o resultado final; franquia, locação de serviços, quando o importante é a atividade, e não o resultado; concessão, consórcio e tecnologia, cujo objeto é a transferência de propriedade industrial.

Segundo o entendimento de Ramos (2001), a súmula 331/93 tem como objetivos: alcançar aquelas relações sob o manto da legalidade aparente, em que se mascaram situações de verdadeiras relações de emprego, intermediada por terceiros, das quais a autora nomeia de terceirizações ilícitas, separando-as dessa maneira das terceirizações lícitas; com apoio da Instrução Normativa nº 3/97 distinguir legalmente entre as atividades-meio e as atividades-fim, das quais apenas as primeiras podem ser terceirizadas; exigir que as atividades a serem terceirizadas, somente sejam de serviços especializados ligadas as atividades-meio do tomador de serviços; e definir a responsabilidade do tomador de serviços em relações aos trabalhadores terceirizados. Para Di Pietro (2009) a terceirização somente é permitida para atividade-meio, e se for atividade-fim há o reconhecimento do vínculo empregatício, excluindo-se óbvio a Administração Pública.

Desse modo, para a autora, de acordo com a súmula nº 331/93, um dos aspectos que caracteriza a terceirização ilícita são a pessoalidade e a subordinação. Assim, no aspecto relacionado à subordinação, nem sempre é fácil estabelecer a distinção entre trabalho autônomo e subordinação, visto que existem diferentes formas de subordinação como: técnica, hierárquica, econômica, jurídica e social. Então, “é necessário, pois, que o tomador dirija os serviços diretamente, dando ordens aos empregados da contratante e submetendo-os ao seu poder disciplinar, para que se caracterize o requisito da subordinação” (RAMOS, 2001, p. 66). No

aspecto da pessoalidade se configura quando o tomador de serviços assume características de empregador, que estão descritas no artigo 2º da CLT, e que a terceirização lícita, ocorre quando para o tomador do serviço é irrelevante a identidade do agente que desempenha atividade. Exemplificando Di Pietro (2009) afirma que quando o tomador de serviços escolhe o trabalhador, dá ordens diretas a ele e não a empresa contratada, exercendo sobre ele o poder disciplinar, aplicando-lhe penalidades, se a empresa contratada foi substituída, mas os trabalhadores continuam o que ocorre é o fornecimento de mão-de-obra, por que estão presente a pessoalidade e a subordinação, ou seja, quem executa a tarefa é a empresa terceirizada, e dessa forma apenas a mesma pode gerenciar os empregados dela, se configurando mera intermediação de mão-de-obra quando os funcionários da empresa contratante subordinam os empregados da empresa contratada ao seu regime de trabalho;

Outro objetivo é distinguir entre atividade-meio da atividade-fim, sendo que apenas a primeira poderá ser objeto da terceirização, como os serviços de vigilância, limpeza, conservação e especializados, na qual apenas empresas que executam os serviços especializados no tipo de atividade a ser terceirizado (RAMOS, 2001; PINTO, 2007). Ainda sobre serviços especializados Bruismann (2011) argumenta que a empresa prestadora deve ser especializada, visto que, essa especialização é uma dos principais objetivos da terceirização, e que caso não ocorra essa especialidade, existe um claro indício de intermediação de mão-de-obra ilegal. Outro aspecto descrito por Silva (2008) refere-se à terceirização de mão-de-obra, que é prática considerada ilícita, e não se confunde com alocação de mão-de-obra, que é um procedimento cuja utilização não encontra óbices na legislação e normativos regentes da matéria. Alocar significa colocar à disposição, portanto, a “alocação de mão-de-obra” ocorre quando a contratada delega a execução de determinadas atividades do contratante a pessoas que pertencem ao seu quadro de empregados, inclusive para realizar as tarefas nas dependências do tomador dos serviços.

No inciso IV da súmula 331/93, discorre da responsabilidade do tomador, referente às obrigações trabalhistas, do qual tem responsabilidade subsidiária, que ocorre independente da legalidade da terceirização (PINTO, 2007).

Como mencionado no aspecto da terceirização na Administração Pública possui uma diferença em relação das empresas privadas, sendo que mesmo venha ocorrer uma terceirização ilícita dentro de algum órgão público, e que em uma empresa privada constituiria vínculo empregatício, ela não irá gerar vínculo de emprego no órgão público, de acordo com o inciso II.

No ano de 2011 o Tribunal Superior do Trabalho adicionou mais dois incisos na súmula 331/93, que disciplinam qual a responsabilidade que a Administração Pública possui caso ocorra inadimplência das obrigações trabalhistas por parte do empregador, relativo aos empregados que prestam serviço dentro do órgão público, Logo, de acordo com Bruismann (2011) a Administração Pública é responsável pelas dívidas trabalhistas, desde que apenas se restar provado em cada caso, em cada demanda, que houve culpa nos deveres impostos à Administração Pública pela lei da licitação.

A terceirização como já exposto, deve servir para auxiliar a empresa, tanto nos aspectos dos custos, flexibilização, planejamento estratégico e qualidade. Porém, dentro do processo de desmonte das grandes estruturas, a terceirização ocupa o papel dos mais importantes e que se não for bem dimensionado poderá incorrer no erro de produzir aquilo que foi mal feito. Ela não deve ser uma solução “mágica”, mas sim uma facilitadora no processo de gestão da organização. Após a caracterização da terceirização, será analisada a terceirização no contexto da administração pública.

## 2.3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização tem continuamente auxiliado nos processos de gestão das organizações, tanto no âmbito do setor privado, mas também no âmbito do setor público, que conforme Giosa (1997) atinge todos os segmentos do setor empresarial, seja ele privado ou público. Já Ramos (2001) fala a respeito da transferência de atividades que antes eram desenvolvidas pelo Estado para o setor privado e envolve a incorporação do setor público de técnicas de gestão empregadas na empresa privada, dentre elas a terceirização. Ainda Giosa (1997) vai além e diz que a terceirização é passível de ser adotada pelo setor público, contanto que siga as premissas estratégicas alcançadas pela iniciativa privada.

Entretanto, o autor ao diferenciar a terceirização no âmbito privado para o âmbito público, relata que o processo de terceirização é distinto daquele visto na iniciativa privada, pois o Estado tem prerrogativas para atender o interesse público, há legislação própria para contratar serviços, e deve ser adaptado para o direito público. Concordando com essa visão, Silva (2008) entende que a Administração Pública, diferentemente das pessoas jurídicas de direito privado, a quem é

lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, submete-se ao princípio da legalidade, impondo ao administrador fazer tudo o que a lei determina. Portanto, é possível inferir que o administrador público enfrenta maiores restrições em sua atuação do que o administrador privado e obviamente que esse entendimento reflete uma peculiaridade inerente à terceirização no setor público. Mesmo assim, Giosa (1997) relata que enquanto na iniciativa privada os interesses são particulares, no setor público têm de ser públicos, logo a Administração Pública irá buscar parceiros, que terão que satisfazer o interesse público.

Dessa forma, observa-se que a terceirização no setor público, como a administração pública, possui características próprias que as diferenciam do setor privado. Nesse sentido, em seções posteriores demonstram-se principalmente as características particulares da terceirização dentro da administração pública, e quando necessário, apresentam-se as diferenças entre a terceirização nos âmbitos dos setores privado e público. Torna-se imprescindível descrever o que são serviços públicos, como são classificados, os meios das quais são delegados e como se relaciona com a terceirização.

### **2.3.1 Delegação de serviços públicos e a terceirização**

A Administração Pública, como já citada por Di Pietro (2009) possui duas funções básicas a política e a administrativa, esta última consistindo na execução concreta para satisfação das necessidades coletivas. Ainda para a autora a função administrativa compreende atividades de fomento, polícia administrativa, intervenção e serviços públicos. Dessa forma, por fomento entende-se a atuação estatal que tende incentivar a iniciativa a realizar ações de utilidade pública, a intervenção compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, bem como a atuação direta do Estado sobre o domínio econômico e polícia administrativa representa a imposição de limites e condicionamentos ao exercício de direitos individuais, em benefício do interesse público. O foco do presente trabalho enfatiza nos serviços públicos, pois como argumenta Ramos (2001) a terceirização na Administração Pública faz-se presente precipuamente no campo dos serviços públicos.

Com isso, serviços públicos, na definição de Di Pietro (2009), é toda atividade material que a lei atribui a Administração Pública para que exerça diretamente ou por intermédio de seus



delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. Abrange atividades que por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade.

Da definição dada de serviços públicos, Meirelles (1991, *apud*, RAMOS 2001) divide serviços públicos em próprios e impróprios. Os serviços públicos próprios são aqueles que estão relacionados diretamente ao Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúdes públicas) e para a execução dos quais a Administração usa de sua supremacia sobre os administrados, ou seja, devem ser executados apenas por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares. Já os serviços públicos impróprios alinhariam atividades que, embora, satisfazendo a interesse e necessidades coletivas, não tem a mesma essencialidade dos serviços públicos próprios, são prestados em caráter remunerado pela administração direta, pelas entidades integrantes da Administração Pública, e por empresas em regime de concessão, permissão ou autorização (educação, telecomunicações, correios, entre outros).

A partir disso, Di Pietro (2009) interpreta que o fundamental é o tipo de interesse atendido, essencial ou não essencial da coletividade, combinado com o sujeito que o exerce, que no primeiro caso, apenas entidades públicas podem executar, e no segundo as entidades públicas, e as de direito privado, mediante delegação. Como constata Ramos (2001), essa classificação é útil para demonstrar que os serviços públicos, embora representem a atividade que busca a satisfação das necessidades do corpo social, abrangem variados graus de essencialidade. Corroborando essa visão, Giosa (1997) argumenta que os serviços não são considerados públicos porque são prestados pelo Estado ou por suas entidades, mas são públicos por que o interesse na sua prestação atinge toda a comunidade. A prestação de serviços pela Administração Pública faz parte de sua missão, ou seja, ele existe enquanto prestador de alguns serviços ou atividades inerentes a sua essência.

Com a definição e classificação de serviços públicos, das quais partem do princípio da essencialidade dos mesmos, será discutida a forma que são delegados, os serviços públicos.

A delegação de serviços públicos está inserida do na própria descentralização da Administração Pública, que se iniciou com promulgação do Decreto-lei200/67, e que para Ramos (2001), consiste no processo pelo qual a Administração Pública repassa determinadas atividades para serem executadas, por entidade detentora de personalidade jurídica, sendo pública ou privada. Dessa maneira, no entendimento de Giosa (1997) a descentralização da

prestação de serviços públicos pode ocorrer através de uma entidade pública, como uma autarquia, ou uma entidade privada, como empresas privadas, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações. É importante assim demonstrar as diferentes formas de delegação de serviços públicos, que de acordo com Di Pietro (2009) são: a permissão sendo esta a utilização privativa de bem público por particular, ou execução de serviço público, para exercê-lo por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário; a autorização ocorre quando, a Administração Pública delega ao agente privado a exploração de serviço público, que são repassados aos mesmos, não para atender a coletividade, mas as suas próprias necessidades; a concessão acontece, quando por contrato administrativo a Administração Pública delega ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares contratuais.

Ainda no sentido da delegação de serviços públicos relacionados à descentralização, que enquanto para autores como Ramos (2001) e Giosa (1997) a delegação serve ao processo de descentralização, já no entendimento de Peters (2008), que ao falar das necessidades de uma reforma gerencial pública, coloca a descentralização e a delegação como componentes separados, em que a primeira se refere a passar atividades do governo central para governos regionais ou outros órgãos públicos, e esta última consiste em delegar atividades para agentes privados, incluindo aí à terceirização.

Percebe-se que um dos autores que relaciona bem a questão da delegação à descentralização é Di Pietro (2009), visto que, classifica três tipos de descentralização e une a visão dos referidos autores, que são: a descentralização territorial, que ocorre quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa; a descentralização por serviços é quando o poder público (União, Estado ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público; e a última a descentralização por colaboração consiste quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado. Por fim vale ressaltar que ambas, concessão e permissão, são regulamentadas pela lei 8666/93, que regula essas formas de delegação para a Administração Pública, e pela lei 8987/95, que dá uma definição melhor de concessão e permissão.

Dito isso, torna-se essencial definirem que momento o processo de terceirização se encaixa no escopo da delegação de serviços públicos. Enquanto que para Giosa (1997) qualquer tipo de delegação já mencionada por agentes públicos ou privados se configura como terceirização. Já no entendimento de Ramos (2001) a terceirização não se encaixaria em nenhum tipo de modalidade de delegação de serviços públicos citadas, pois enquanto nos outros tipos de delegação, que conforme a autora o agente ao qual foi delegado a atividade mantém a gestão operacional da mesma, na terceirização o contratado é mero executante da prestação material específica, da qual lhe foi atribuída pelo gestor operacional. Já Pinto (2007) argumenta que as atividades terceirizáveis não constituem a transferência de todo um serviço público, mas de tarefas que sejam complementares a esse serviço. Entretanto na definição dada por Di Pietro (2009), a terceirização é uma forma específica de concessão de serviço público, tratando-se da execução indireta a que se refere o artigo 6º, inciso VIII, e o artigo 10º, inciso II, da lei 8666/93, que diz:

“Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

I - execução direta;

II - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;”

Ainda no próprio Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), que ao descrever as principais estratégias do plano, para transformar a Administração Pública burocrática em uma Administração Pública gerencial, está descrito que um dos métodos para atingir essas estratégias é que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), ainda recomenda a racionalização da estrutura organizacional, e dessa maneira

a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais, percebe-se assim que o próprio conceito de terceirização está descrito implicitamente dentro do plano.

No quesito dos prováveis impactos positivos, além das vantagens já mencionadas, que a terceirização no setor público poderá causar Giosa (1997), elenca dois fatores principais. O primeiro é a força que dará a economia com o Estado optando pela terceirização, pois daria condições plenas para aberturas de novas empresas, aumentando a oferta de mão-de-obra, e, por conseguinte, gerando mais receita para o próprio Estado. Além disso, Teixeira (1996) concorda com essa visão, a ressaltar que a terceirização seja utilizada na área pública, para beneficiar pequenas e médias empresas.

Além disso, Ramos (2001) adiciona que a terceirização é um instrumento utilizado pelo poder público na tentativa de implantação de uma Administração Pública gerencial, que se afasta da Administração burocrática ao introduzir o Estado em um quadro de modernidade, adequado as exigências de uma economia globalizada. Crítico a essa visão Salvino e Ferreira (2009) comenta que é relevante o fato de a terceirização ser pensada não apenas sob o viés econômico, mas também considerando a dignidade da pessoa do trabalhador terceirizado, ao qual sequer é possibilitada a vinculação ao ambiente de trabalho. Outro fator descrito por Giosa (1997) é a terceirização ser tratada dentro do planejamento estratégico do Estado, da qual deve provocar mudanças que terão reflexos tanto administrativos e políticos, pois gerarão mudanças de postura, com um processo de gestão que levará, a uma revisão da missão dos órgãos públicos, modernização da máquina administrativa, condições otimizadas de gerenciamento, estímulo à criatividade, redução de custos, e por conseqüência, uma melhoria dos serviços públicos, com reflexos no atendimento da sociedade. Concluindo tal ideia, o autor considera que o principal aspecto a ser considerado para a escolha da forma de execução não deve ser os custos, mas sim a forma que melhor atender os anseios da população, e assim de nada valerá optar pela terceirização se o usuário não ficar satisfeito.

Por fim, Ramos (2001, grifo meu) coloca a importância de se considerar alguns dos princípios da Administração Pública, ao se decidir pelo processo de terceirização, pois conforme a autora mesmo que existam atividades que o Estado pode dirigir sem as executar diretamente, não significa, no entanto, que todas as atividades possam ser terceirizadas, devam necessariamente ser terceirizadas, e que os parâmetros ditados pela terceirização no âmbito das relações privadas devem ser relativizados, quando transplantados para o setor público. Logo

nessas hipóteses precisam ser considerados os princípios da Administração Pública, tais como: o **princípio da legalidade**, das quais apenas podem ser terceirizadas as atividades previstas em lei, e os meios de se contratar tais serviços devem atender os devidos processos legais, como a licitação, e não servindo como mera intermediação de mão-de-obra; o **princípio da eficiência**, diz que a Administração Pública não utilize apenas os meios legais para a consecução do seu fim, mas deve adotar os melhores meios legais para atingir os fins públicos, logo a terceirização serve assim tanto para reduzir custos, e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos; contudo o princípio da eficiência não deve ser o principal fator pela escolha da terceirização, pois a atuação do Estado que atua dentro da satisfação das necessidades da coletividade, existem atividades que mesmo deficitárias devem ser executadas pela Administração Pública, que como mencionado anteriormente entram na definição de serviços públicos próprios, dos quais estão relacionados ao **princípio da supremacia do interesse público**.

A partir dessas considerações, será definida a terceirização no contexto da Administração Pública, usando as considerações dos referidos autores, com o conceito de terceirização já descrito. Assim terceirização na Administração Pública, é a delegação por concessão, pelo Poder Público, de atividades-meio ou acessórias, denominados serviços públicos impróprios, por sua menor essencialidade – em acordo com o princípio da supremacia do interesse público – para agentes privados, que podem ser executadas com menores custos, mais qualidade e maior produtividade – conforme o princípio da eficiência – que a Administração Pública, desde que estejam dentro das atividades legalmente previstas, e obedeçam aos meios legais de contratação – referente ao princípio da legalidade – estando dentro da própria estratégia da Administração Pública gerencial que é a descentralização, especificamente da descentralização por colaboração.

A seguir, analisa-se as formas de se definir entre atividades-meio, e atividade-fim dentro da Administração Pública.

### **2.3.2 Atividades terceirizáveis dentro da Administração Pública**

Para definir que atividades podem ser consideradas como as atividades-meio, que podem ser delegadas pela Administração Pública, é necessário antes entender qual a finalidade do Estado, observando a separação entre serviços públicos próprios e impróprios baseados na sua

essencialidade, e também como explica Ramos (2001) quais atividades, por serem intrínsecas a própria manutenção do grupo social enquanto coletividade juridicamente organizada, não podem ser transferidas para o setor privado, sob pena de perecimento do próprio Estado. Assim, a autora enumera as atividades principais pelo núcleo composto por atividades essenciais a serem geridas diretamente pela Administração Pública:

- Justiça;
- Segurança Interna (policciamento);
- Segurança Externa (forças armadas);
- Atividades que implicam restrições a direitos (Poder de Polícia).

Esse núcleo dada a sua essencialidade, além de não permitir a delegação da gestão, não admite também a sua execução indireta. Concordando Giosa (1997) ressalta que o objetivo da terceirização de serviços realizados pelo Estado, na qual se repassam algumas atividades para terceiros sendo estas que podem ser delegadas de atividades-meio, ficando o mesmo concentrado apenas nas atividades próprias e de império, que são indelegáveis, ou seja, suas atividades-fim. Pinto (2007) complementa que o Estado necessita manter um núcleo mínimo de poder, não sendo cabível a transferência de atividades vitais da gestão estratégica.

As atividades identificadas de acordo com o núcleo central do Estado, no entendimento de Ramos (2001), constituiriam um paralelo com o setor privado, a sua atividade-fim, não sendo passível de terceirização. Dessa forma Giosa (1997) ressalta que, enquanto que, na iniciativa privada o objetivo é o lucro, consoante às leis de mercado, na Administração Pública o objetivo é o interesse público. Se na iniciativa privada existem atividades-meio e atividades-fim, paralelamente, na Administração Pública têm-se como atividades-meio aqueles serviços que podem ser delegados e, como atividade-fim, aqueles indelegáveis. Além dessas atividades essenciais, para Ramos (2001), são identificadas outras, importantes para a definição da qualidade de vida em sociedade, que poderiam ser denominadas estratégicas, como: saúde, educação, saneamento básico, transporte, fornecimento de energia elétrica, telecomunicações. Exemplificando, Giosa (1997), explica que serviços providos por órgãos públicos, como educação, saúde e segurança pública, seriam impossíveis de se delegar, contudo poderia se terceirizar atividades acessórias, como limpeza e vigilância, dentro das dependências desses órgãos. Logo ainda que seja possível a sobrevivência do grupo social sem a satisfação dessas

necessidades, o grau de desenvolvimento da sociedade com toda certeza não seria o desejável, e que conforme Ramos (2001), ainda que não constituam originariamente o núcleo de serviços públicos próprios do Estado, passaram a ser incorporados às necessidades de interesse público deve satisfazer, sendo considerado sua relevância social.

Outro fator a ser considerado, como alerta Silva (2008), é o Poder Executivo que buscou criar uma segmentação para um grupo de carreiras da Administração Pública que, por desempenharem atividades consideradas essenciais ao bom funcionamento da estrutura estatal, passariam a ser reconhecidas como as Carreiras Típicas de Estado. Sobre essa questão está fundamentado no Decreto nº 2271/97, como explica Di Pietro (2009), da qual relata quais atividades devem ser executadas diretamente, e quais devem ser executadas indiretamente, dentro das organizações públicas, especificamente, órgãos da Administração direta, autarquias e fundações, assim a lei expressa:

“Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.”

Dessa forma, apenas as atividades elencadas no artigo 1º, do inciso 1º, devem preferencialmente ser executadas por terceiros, enquanto que o inciso 2º, que restringe a terceirização a áreas das quais as categorias funcionais foram abrangidas pelo plano de cargos, exceto quando se tratar de cargo extinto.

Vale ressaltar, ainda a separação entre atividade-meio e atividade-fim, realizada por Ramos (2001) ao compará-las com a divisão das funções do Estado em quatro setores, realizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), que sendo estes o núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e a produções de bens e serviços para o mercado. Desse modo, dentro desse quadro os dois primeiros setores, correspondem a atividades que não poderiam sair da esfera pública, por estarem umbilicalmente ligados ao núcleo essencial do Estado. Como bem demonstra Silva (2008), é possível à Administração Pública terceirizar ou

executar de forma indireta serviços, desde que observado o prévio procedimento licitatório e a consequentemente a celebração de contrato na modalidade de prestação de serviços, nunca de fornecimento de mão-de-obra, e desde que não sejam transferidas, ao contratado, atividades essenciais do órgão, ou aquelas atribuídas legalmente aos seus servidores efetivos. Vale ainda citar que a súmula 331/93 do Tribunal Superior do Trabalho, também se aplica as atividades terceirizáveis da Administração Pública, especificamente o inciso II, da súmula que fala dos serviços que podem ser terceirizáveis, que incluem além das já mencionadas de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador.

Desse modo, existe várias atividades-meio dentro da Administração Pública que podem ser objeto da terceirização, contudo, respeitando os limites legais e a essencialidade dos serviços públicos a serem terceirizados. Já na próxima sessão se aborda sobre outra característica que diferencia a terceirização na Administração Pública e nas empresas privadas, que são os aspectos relacionados à contratação das empresas terceirizadas, chamado tal processo de licitação.

### **2.3.3 Licitação**

Para que a terceirização dentro da Administração Pública ocorra, é necessário que os entes interessados em tal execução participem do procedimento administrativo, denominado licitação, de acordo com o art. 37º da constituição federal, sendo esta a forma que a Administração Pública deve utilizar para a compra de produtos e a contratação serviços, dentre eles a terceirização. A licitação pode ser resumidamente explicada, quando algum órgão público necessita adquirir algum produto ou serviço, e o mesmo lança um edital das quais descrevem quais produtos e serviços desejam adquirir, bem como as características dos mesmos, e quais os critérios que serão escolhidos que poderá ser por preço, qualidade, ou ambos, e assim qualquer ente privado pode participar com propostas, ganhando as propostas que melhor atingem os critérios estabelecidos, aquelas que possuam o menor preço, quando o critério de menor preço estiver expresse no edital, por exemplo.

Assim, para Silva (2008) tal procedimento, está regulamentado no dispositivo constitucional que está detalhado mediante a Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações), que ao institui normas para licitação e contratos na Administração Pública. Ainda para Dromi (1975,*apud*, Di



Pietro, 2009) a licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem as condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais vantajosa para a Administração Pública. Comparando essa forma de contratação em relação ao direito privado, Di Pietro (2009) argumenta que no Direito Público a licitação equivale a uma oferta dirigida a toda coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais, que apresentarão ofertas, da qual a Administração Pública escolherá a que seja a mais conveniente para resguardar o interesse público, enquanto que no direito privado, que vigora o princípio da autonomia da vontade, o contrato celebra-se mediante a apresentação de uma oferta que a outra parte aceita. Ainda conforme a autora, estarão obrigados a utilizar a licitação todos os órgãos da Administração Pública, sendo direta ou indireta, independentemente do regime de direito das quais estejam vinculados.

Referente aos princípios relativos à licitação, Pinto (2007) resume bem ao descrevê-los como: o da legalidade, por estar restrito à lei, sob pena de nulidade de qualquer ato; o da impessoalidade, a fim de evitar eventuais privilégios, favorecimentos indevidos; o da igualdade de tratamento entre os licitantes, escolhidos os que oferecerem melhores propostas; o da publicidade, para ciência de todos os interessados; o da moralidade e probidade administrativa, ligados à retidão, honra honestidade; o da vinculação ao instrumento convocatório como condição de validade; o do julgamento objetivo para evitar injustiças, entre outros.

Desse modo, o processo de licitação apresenta cinco modalidades previstas no artigo 22, da Lei n.º 8.666/93, assim de acordo o referido artigo, são: concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto; tomada de preço, é a licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação; convite, é a licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse; concurso, entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos

vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias; e leilão, nas vendas de materiais desprovidos de utilidade ou apreendidos pela fiscalização. Logo é de se inferir que para a contratação da terceirização, se utilizem principalmente as três primeiras modalidades.

Conforme descreve Pinto (2007), a licitação desenvolve basicamente seis fases, iniciando-se pelo Edital ou convite; segue com o recebimento da documentação e das propostas dos interessados; posteriormente a habilitação dos licitantes; para, enfim, o julgamento das propostas, a adjudicação e a homologação pela autoridade superior que tanto pode ocorrer de homologar, como revogar em razão do interesse público ou anular por ilegalidade, sendo estas duas últimas decisões fundamentadas. Dessa forma, para Giosa (1997) a vantagem de contar com terceiros na execução de serviços junto a Administração Pública é a possibilidade de exigir tudo que foi pactuado, aplicando sanções pré-estabelecidas toda vez que o contrato for descumprido. Assim, é fundamental que o contrato de prestação de serviços contenha cláusulas que permitam o controle e a fiscalização, dos quais estão previstos nos artigos 6º, incisos de IX, e artigos 7º, da Lei 8666/93, dos quais as empresas interessadas devem apresentar um projeto, contendo os custos previstos, a forma que será executada e a capacitação técnica da mesma, bem como os prazos previstos.

Por fim, é importante frisar os tipos de licitação, que como discorre Di Pietro (2009), classifica-se em: o de menor preço em que o vencedor será, mantendo um critério mínimo de qualidade, o de menor preço; o de melhor técnica em que o critério de qualidade é o principal; o de técnica e preço, em que primeiro é avaliado o de melhor qualidade, e a partir disso o de menor custo; e o de maior lance ou oferta esse último utilizado na modalidade de leilão. Para Pinto (2007), o menor preço é a regra nos processos licitatórios, e dessa forma como discorre a autora, que esse intento da licitação para contenção de despesas a partir da escolha pelo menor preço, pode prejudicar a qualidade dos serviços prestados, tornando o terceirizado mero fornecedor de bens ou serviços, como acontecia nos velhos contratos de fornecimento de bens e serviços.

Portanto, a terceirização na Administração Pública serve como um processo que possibilita a uma maior descentralização para o Poder Público, que pode se especializar no seu objetivo principal de satisfazer as necessidades da sociedade como um todo, ao permitir uma maior racionalidade administrativa, diminuição dos custos, melhoria da qualidade, entre outros aspectos apresentados no decorrer deste trabalho. Para isso, é necessário que ela esteja de acordo

com o próprio planejamento estratégico da Administração Pública e seja realizada de forma legal, eficaz e eficiente.

Com isso o presente trabalho visa observar se a terceirização foi eficientemente e legalmente implantada dentro da Universidade Federal da Paraíba, como está sendo gerida, se seus objetivos foram atingidos, através de seus impactos positivos, e quais as desvantagens ocorreram pela sua implantação, também observando se são respeitados os princípios da Administração Pública, como legalidade, supremacia do interesse público, eficiência, publicidade, entre outros, bem como se serviu ao processo de descentralização da Administração Pública. Desse modo, na próxima seção, apresenta-se a metodologia da qual foi utilizada para realizar o presente trabalho.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 A INSTITUIÇÃO ESTUDADA**

A empresa onde é realizada a pesquisa é a Universidade Federal da Paraíba, uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, na qual atua na área da educação especificamente no ensino superior alicerçada no tripé ensino-pesquisa-extensão.

A criação da Universidade Federal da Paraíba teve início no ano de 1955 com a junção de várias escolas de nível superior isoladas, foi federalizada no ano de 1960 incorporando as estruturas universitárias de João Pessoa e Campina Grande. Ela cresceu de modo significativo a partir da década de 70 com o aumento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, tendo um importante papel no desenvolvimento regional. Desse modo, a instituição se distinguiu das outras instituições federais de ensino superior do país por sua estrutura multicampi, denotando assim uma administração mais descentralizada e complexa, bem como custos operacionais mais elevados.

Nesse sentido, a missão da Universidade Federal da Paraíba é "Realizar atividades de ensino, pesquisa e extensão, à base do planejamento estratégico participativo da vida acadêmica administrativa institucional, visando o progresso científico, tecnológico, cultural e socioeconômico local, regional e nacional, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, da integração com a sociedade e do exercício da cidadania". Já quanto a sua visão: "Formar profissionais nos níveis de ensino superior e de pós-graduação, realizar atividades de pesquisa e de extensão, pautar as suas atividades acadêmicas pela busca do progresso das ciências, letras e artes."

O campus I, localizado em João Pessoa é o ambiente a ser estudado por este trabalho, no Bairro Cidade Universitária, CEP 58051-900, compreendendo o Centro de Ciências Exatas e da Natureza, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Centro de Ciências da Saúde, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Centro de Educação, Centro de Tecnologia, e Centro de Ciências Jurídicas, Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional e o Centro de Comunicação Turismo e Artes. Este campus oferece cursos de graduação presenciais podendo ser bacharelado ou licenciatura, espalhados pelos seus centros de ensino que englobam áreas de conhecimento

como: ciências humanas e sociais, ciências agrárias, ciências exatas e tecnológicas, ciências biológicas e médicas, e cursos na modalidade ensino a distância sendo estes de licenciatura, além de cursos de pós-graduação (estricto sensu, lato sensu).

Administrativamente a UFPB está estruturada da seguinte maneira, órgãos de administração superior como: Conselho Universitário – CONSUNI, Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE, Conselho Curador, Conselho Social Consultivo, Reitoria. Órgãos de administração setorial, Deliberativos - Conselho de Centro e Conselho Departamental, Colegiado de Curso; Executivos - Diretoria, Chefias Departamentais, Coordenações de Curso. Órgãos suplementares como, Prefeitura Universitária, Biblioteca Central, Núcleo de Tecnologia da Informação, Editora Universitária, Hospital Universitário, Laboratório de Tecnologia Farmacêutica, Núcleos de Pesquisa e Extensão, criados por resoluções do CONSEPE. Resumidamente todos os segmentos da universidade dentre eles, docentes, funcionários técnicos administrativos, e alunos participam das decisões através de órgãos colegiados.

Percebe-se que para atender toda a conjuntura da universidade é necessária a atuação de diversos órgãos, uma vez que a sua estrutura é grande e complexa. Nesse caso, o órgão responsável por terceirizar os serviços de limpeza é o departamento manutenção e conservação, vinculado a Prefeitura Universitária, sendo este setor o órgão responsável pelo gerenciamento, fiscalização dos serviços terceirizados, bem como pela comunicação com a empresa contratada, o começo da terceirização dos serviços de limpeza começou há quinze anos de acordo com o crescimento da mesma e a demanda por serviços que foram terceirizados. Além disso, cada Centro possui uma assessoria administrativa, da qual é responsável pelo gerenciamento dos serviços terceirizados, na área relacionada ao seu respectivo centro, e também mantém contato com a empresa terceirizada.

Sendo o objetivo do presente estudo, analisar o processo de implementação e gerenciamento da terceirização dos serviços de limpeza do Campus I da Universidade Federal da Paraíba, esta será analisada pela ótica dos gestores das assessorias administrativas dos respectivos Centros de ensino.

### 3.2 TIPO DE PESQUISA

A escolha da metodologia adequada para a pesquisa está diretamente relacionada com o problema a ser estudado, sendo esta escolha dependente de vários fatores, como a natureza dos fenômenos, o objeto da pesquisa, os recursos financeiros, a equipe humana e outros elementos que possam surgir no campo da investigação. Logo, tanto os métodos quanto as técnicas devem adequar-se ao problema a ser estudado, às hipóteses levantadas e que se queira confirmar, ao tipo de fontes com que se vai entrar em contato (LAKATOS, 2008). Dito isso, Vergara (2008) relata que existem várias taxonomias de tipos de pesquisa, e dessa forma será utilizada principalmente os critérios definidos pela autora.

Desse modo, a pesquisa tem uma abordagem qualitativa, na qual Oliveira (2008) define como uma tentativa de se explicar em profundidade o significado e as características do resultado das informações obtidas através de entrevistas e questões abertas, sem necessariamente a mensuração quantitativa de características e comportamentos. Aliás, esse tipo de abordagem busca informações fidedignas, para se explicar o significado de cada contexto em que se encontra, tendo assim uma visão sistêmica do objeto de pesquisa.

Assim, a opção por uma abordagem qualitativa, como explica a autora, deve ter como principal fundamento a relação dinâmica entre o mundo real, objetivo, concreto e o sujeito, uma conexão entre a realidade cósmica e o homem, entre a objetividade e a subjetividade.

Com isso, a pesquisa quanto aos fins é descritiva, que para Vergara (2008) expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo estabelecer correlações entre suas variáveis e definir sua natureza. Quanto aos meios é uma pesquisa de campo, que para a autora, é a investigação empírica realizada onde ocorre o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-la.

Logo, a pesquisa está baseada no paradigma interpretativista, que conforme Burrell e Morgan (1979), tenta entender e explicar o mundo social, fundamentalmente do ponto de vista dos atores diretamente envolvidos no processo social. Assim, esse paradigma é construído do ponto de vista do ator individual em contraposição ao observador da ação, ela vê a realidade social como um processo emergente - como uma extensão da consciência humana e da experiência subjetiva. Complementando, Marra e Brito (2011), afirmam que nesse paradigma, a

ação humana difere dos objetos físicos, pois é inerentemente significativa. Em linhas gerais, para encontrar o significado de uma ação é necessário que se compreenda de um modo específico o que os sujeitos estão fazendo.

Portanto, o presente trabalho busca um olhar qualitativo sobre os dados colhidos por meio de uma visão interpretativista, ou seja, pretende-se compreender como ocorre o processo de gerenciamento da terceirização dos serviços de limpeza a partir dos discursos dos funcionários responsáveis por esse gerenciamento. Assim, buscam-se os significados de seus discursos, sabendo-se que eles se inserem em um processo social com experiências subjetivas. Para tanto, a seguir detalha-se quem são estes participantes do estudo.

### 3.3 SUJEITOS DA PESQUISA

Os sujeitos da pesquisa são constituídos pelos gestores das assessorias administrativas dos Centros de ensino, dos quais são responsáveis por gerenciar o processo da terceirização na área física relacionada ao seu respectivo Centro, bem como manter a comunicação com a empresa contratada.

Nesse sentido no campus I de João Pessoa há doze gestores responsáveis por essa parte do gerenciamento dos funcionários terceirizados pela instituição. Destes, três ocupam a Reitoria e a Prefeitura Universitária e nove correspondem aos gestores alocados nos Centros de Ensino. Sendo assim, a presente pesquisa foca em sete gestores que trabalham nos centros Centro de Tecnologia, Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Centro de Ciências Exatas e da Natureza, Centro de Ciências da Saúde, Centro de Ciências Jurídicas. Desconsidera-se inicialmente os dois gestores que trabalham nos centros como o Centro de Comunicação Turismo e Artes, o Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional, por serem centros recentes na instituição. Então, entende-se que os sete participantes apresentam conhecimentos mais detalhados acerca da questão estudada pelo presente trabalho por atuarem nos centros mais antigos, que lida com esse processo de gerenciamento dos funcionários da limpeza desde o início da execução da terceirização sobre tal serviço.

Vale ressaltar que primeiramente os sujeitos da pesquisa seriam os funcionários ligados ao departamento manutenção e conservação, da Prefeitura Universitária, da qual seria o foco da

pesquisa, entretanto como houve resistência dos mesmos para realizar as entrevistas, foi mudado o foco para os gestores do centro. Além disso, deveriam ser entrevistados os sete gestores administrativos de cada centro, porém com a oposição de um deles, só foi possível entrevistar apenas seis deles.

Dessa forma, é feita a caracterização dos gestores de centro, apresentado conforme tabela 2, a seguir, sendo designados pela letra “E” e depois por um número que o identifica, do qual segue sequencialmente do “E1” até “E6”.

**Tabela 6: Caracterização dos gestores**

Gestor	Idade	Sexo	Formação	Renda	Tempo na Instituição	Tempo no cargo atual
E1	55	M	Mestrado	R\$ 5000,00	30 anos	20 anos
E2	60	M	Graduado	R\$ 5000,00	37 anos	8 anos
E3	50	M	Doutorado	R\$14000,00	25 anos	8 anos
E4	53	M	Ensino Médio	R\$ 3000,00	30 anos	15 anos
E5	48	M	Graduado	R\$ 5000,00	28 anos	10 anos
E6	39	M	Mestrado	R\$ 4000,00	3 anos	11 meses

### 3.4 COLETA DE DADOS

O método de coleta de dados é a entrevista semiestruturada, pois como explica Oliveira (2008), é um excelente instrumento de pesquisa por permitir a interação entre pesquisador e entrevistado e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando. Assim, a



entrevista é dividida em tópicos semiestruturados. Nos tópicos são abordados qual o histórico da terceirização na instituição, especificando para os serviços de limpeza, e a forma de implantação, os meios de licitação e qual o critério escolhido para tal seleção. Outro tópico aborda como é gerenciado o processo de terceirização, referente aos fatores determinantes, como impactos positivos e negativos (relacionados principalmente a custos, qualidade e produtividade), as suas limitações, as dificuldades, e sua relação com os princípios da Administração Pública bem como a legislação referente à terceirização a Súmula 331/93 do TST. Ainda é tratado o tópico respectivo à forma que se relaciona a Universidade Federal da Paraíba, a contratante, com a empresa contratada, analisando como é a comunicação existente. Por fim, cada entrevista durou em média quinze minutos, sendo as entrevistas gravadas com o consentimento dos entrevistados, sendo realizadas no ambiente de trabalho dos entrevistados, e depois transcritas.

### 3.5 PROCESSO DE ANÁLISE DOS DADOS

A forma que os dados são interpretados se deu pelo método da análise do discurso, que visa, segundo Vergara (2008) não só apreender como uma mensagem é transmitida, como também explorar o seu sentido, implicando em considerar tanto o emissor quanto o destinatário da mensagem, bem como o contexto no qual está inserido.

Nesse sentido, Marshall (1994, *apud* Roesch, 2010) distingue dois aspectos a análise do discurso: a perspectiva que adota em relação à linguagem; e a unidade de análise. Sendo que a primeira, a linguagem, não desempenha um papel neutro ao refletir a realidade, mas desempenha um papel ativo na construção da realidade; e a segunda, a unidade de análise, da qual em outras metodologias das quais contemplam o indivíduo como uma unidade análise, já na análise do discurso o foco são os “repertórios interpretativos”.

Logo na análise do discurso, tem como objetivo interpretar a partir das falas dos indivíduos pesquisados, os padrões recorrentes na construção dos repertórios utilizados no contexto social dos mesmos, sendo dessa forma a busca de significação partilhada pelos indivíduos. Contudo, os “repertórios” não se originam dos indivíduos, mas são resultado do meio cultural e histórico do grupo e são comunicados socialmente.

Dessa forma, após leitura do texto transcrito das entrevistas, da qual primeiramente se extraí as ideias relativas ao texto. Sendo assim, como dito na seção anterior, sujeitos da pesquisa, cada entrevistado será designado com a letra “E” e um número que se refere a sua identificação. Em seguida seus discursos são divididos e codificados de acordo com a identificação do entrevistado seguido por um ponto e um número em sequência numérica, referente a um discurso relacionado a um assunto. Depois dessa divisão e codificação, os discursos são classificados em categorias, e as categorias agrupadas em temáticas, das quais visam atender os objetivos da presente pesquisa. Logo as temáticas construídas, são: implementação, gerenciamento, e relacionamento com a empresa contratada. Dentro dessas temáticas as categorias contidas, são: na primeira, participação do gestor, empresa contratada, qualificação dos gestores, razões para terceirizar, contrato e descentralização da Administração Pública; na segunda temática contém as categorias, gestão dos serviços terceirizados, qualidade, produtividade, custos, avaliação de desempenho, princípios da Administração Pública e como melhorar; na última temática fazem parte as categorias, comunicação, conflitos, atos ilegais e intermediação de mão de obra. Depois disso, foi feita a análise do discurso, ao comparar os discursos dos entrevistados entre eles, e confrontando os resultados obtidos com as teorias que deram suporte a pesquisa, sempre relacionando com o problema inicial que é a como foi implantado e gerenciado a terceirização no campus I da Universidade Federal da Paraíba, e por fim, formula-se as considerações finais.

## 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 IMPLEMENTAÇÃO

É essencial caracterizar a maneira que o serviço de limpeza terceirizado na UFPB foi implementado, a partir da visão dos gestores responsáveis dos respectivos centros de ensino. Também, apresentam-se os procedimentos relativos à elaboração e a implantação desse serviço terceirizado, bem como as atribuições desses mesmos gestores referentes a esse processo. Nesse sentido, essa categoria percorre por meio da implementação dos serviços terceirizados no Campus I da Universidade Federal da Paraíba, cujos discursos dos entrevistados permeiam acerca da participação do gestor nessa implementação, o conhecimento dos mesmos sobre a empresa contratada, a qualificação que eles receberam relacionados à terceirização, as razões que levaram a instituição por optarem pela terceirização, a formulação do contrato e, por fim, a questão da descentralização da Administração Pública.

#### 4.1.1 Participação do Gestor

No processo de implementação da terceirização, é importante conforme diz Serra (2008) observar a participação dos gestores no processo, principalmente na fase de análise e avaliação interna. Silva (1997) acrescenta que a terceirização não deve ser vista como um processo unilateral e deve ter a participação de todos os envolvidos, como funcionários, sindicatos, fornecedores. Nesse sentido, o papel dos entrevistados de acordo com os autores citados se faz duplamente, pois são tanto funcionários da organização como também fazem parte da alta administração no contexto dos seus respectivos centros. Entretanto a participação dos entrevistados no processo de implementação, nas fases descritas por Serra (2008), como análise e avaliação interna, e o planejamento da terceirização foi nula, como pode ser observado pelo discurso abaixo.

**Nenhum, nenhum, o assessor administrativo nenhuma atribuição, nenhum dos assessores administrativos são convidados a participar da demanda que formaliza o processo do contrato de terceirização, o centro não teve nenhuma participação na discussão dessa implementação [...] para que contrate a empresa no caso o centro, nem um centro participa dessa demanda, então eu acho**

péssima a forma que é gerenciada, e o serviço que é prestado pela empresa.  
(E2.1)

Outro que corrobora essa afirmação é o entrevistado E3 ao dizer “basicamente só administração diária, por que eu não participo de contratação nem nada só da administração dos serviços diários” (E3.1).

Percebe-se que os demais gestores entrevistados convergem nesse mesmo entendimento de que eles não participam da implementação, nesse caso relacionados às fases análise e avaliação interna, em que eles como gestores dos seus respectivos setores não participam das avaliações referentes às necessidades dos seus setores, bem como estratégias de implementação do processo de terceirização.

#### **4.1.2 Empresa contratada**

Outro fator relacionado à implementação é a importância da empresa contratada, que para Giosa (1997) trabalha sempre em parceria com a empresa contratante. Entretanto dos seis entrevistados, quatro sabiam qual era a empresa contratada, como falam os entrevistados “a empresa hoje é a Alerta” (E1.3), “hoje é a Alerta” (E2.4), “é a Alerta” (E5.6), “a Alerta” (E6.3), e logo dois não tinham nem conhecimento do nome da empresa, como dizem os entrevistados E3 e E4 respectivamente “a empresa contratada não sei”, e “também não sei dizer”.

Contudo, mesmo os gestores que conheciam o nome da empresa contratada, não responderam ou não souberam outros aspectos da empresa contratada, como suas atividades principais, práticas de gestão, missão e visão. Assim, esse desconhecimento por parte dos gestores entra em conflito com a ideia de Silva (1997) a respeito do quanto é imprescindível conhecer os parceiros, aliás, torna-se fundamental o conhecimento sobre os processos, instalações e cultura organizacional da contratada.

#### **4.1.3 Qualificação dos gestores**

No processo de implementação da terceirização é necessário à adequação dos funcionários para a nova realidade da organização, assim é interessante que os gestores tenham um mínimo de

noção sobre qual a importância e a melhor forma de gerenciar esse processo, na qual o treinamento é visto como uma das formas de se atingir tal objetivo.

Questionados sobre isso, os entrevistados foram unânimes ao relatarem que não receberam nenhum treinamento relacionado ao processo de terceirização, como se destaca na fala a seguir: “Não, aqui nunca tivemos nenhum tipo de treinamento.” (E1.15), e o entrevistado E6.13 “Não, nenhum, até agora nada”, e ainda o discurso de E5.14 “Que eu saiba não, mas acho que existe na reitoria.”. Além disso, verifica-se uma ausência de informações consistentes relacionada a este assunto, uma vez que um deles afirma a possibilidade de realização de treinamentos na Reitoria da universidade. Ou seja, precisa-se esclarecer melhor como ocorre este processo de treinamento dos terceirizados, quem são os responsáveis, qual sua periodicidade, enfim, para que se implemente um trabalho conforme a realidade contextual, na qual é necessário que o pessoal esteja bem qualificado para execução de tal trabalho.

Portanto, essa falta de treinamento prejudica na gestão da terceirização, pois de acordo com Giosa (1997) ao se implementar a terceirização é necessário a adequação dos funcionários da empresa a essa nova realidade, e que a organização deve desenvolver programas internos para o corpo de funcionários, para não impedir o modelo de terceirização a ser implantado.

#### 4.1.4 Razões para terceirizar

Os motivos para uma organização transferir determinadas atividades são bastante diversos, e devem estar relacionados diretamente com as estratégias das organizações, dentre os principais motivos para tal são, a diminuição de custos, aumento da produtividade, focalização da empresa no seu *core business*, melhoria da qualidade e competitividade. Além desses fatores para a Administração Pública, a terceirização é uma forma de descentralização de serviços, do qual é um dos objetivos para ela se tornar em uma Administração Pública Gerencial.

Dessa forma, a opinião dos entrevistados sobre os motivos que levaram a Universidade Federal da Paraíba a terceirizar seus serviços de limpeza são variados, como um dos entrevistados em suas falas E2.3 e E2.14 exprimem:

Não sei qual foi o motivo. A finalidade eu acredito que os questionamentos dentro da instituição universidade, **são a dificuldade de concurso público e as demandas começam a acontecer**, então tem que se partir para a terceirização [...] acho que agente tem que ter consciência na questão da demanda o

crescimento da Universidade é grande, a dificuldade em fazer concurso público é maior ainda, então eu acho que existe a necessidade [de terceirizar]

O entrevistado E5.3 concorda com a descrição do entrevistado anterior ao descrever que “O quadro de funcionários, o pessoal se aposentando, muita reclamação dos professores com relação à limpeza, como salas sujas, aí foi serviços terceirizados para atender essa demanda”. Logo para os entrevistados é o aumento da demanda que força o aumento da produtividade, e que pela dificuldade da contratação através de concurso público, recorre-se a terceirização para suprir essa demanda, corroborando com a visão de Rodrigues (2000), ao qual descreve que a terceirização serve para aumentar a produtividade ao mesmo tempo em que desburocratiza a administração desses serviços.

Já o entrevistado E3.3 (grifo meu) relata “Não tenho ideia, mas basicamente, eu acho que seguiu as normas de terceirização **alguém que é mais especialista em fazer o serviço**, a facilidade de focar de quem está fazendo o serviço.” Assim esta descrição está em conformidade com o que Dias (2004) defende, ou seja, que terceirizar é transferir atividades que antes era da empresa contratante, para empresas especializadas que possuem o domínio operacional e técnico da atividade terceirizada.

Por fim, o entrevistado E4.5, possui uma percepção diferente dos outros entrevistados ao falar que o que motivou a terceirização foi a extinção do cargo de faxineiro, do quadro de pessoal da instituição, como se denota no seu discurso, “dentro da universidade quando acabou, o [cargo] de auxiliar de serviços gerais operacionais, e quando foi extinta essa função aqui no quadro da universidade eles terceirizaram.”, assim este relato está de acordo com Di Pietro (2009) ao descrever as modalidades em que a terceirização se encaixaria no âmbito da Administração Pública, como no decreto nº 2271/97, das quais só poderá ser objeto de terceirização funções das quais tenham sido extintos nos quadros de pessoal dos respectivos órgãos.

Dessa forma, observa-se como descrito na análise da categoria anterior, participação dos gestores no processo de implementação, que como eles não participaram desse processo de implementação, não têm ideia de todos os motivos que levaram a instituição a optar por ela, contudo, mesmo que seja de se esperar, opiniões tão díspares em relação a esses motivos, justamente pelas razões ditas anteriormente, é razoável de se supor que as opiniões de cada entrevistado é um motivo para a terceirização. Então, os objetivos a qual a UFPB pretendia ao

terceirizar os serviços de limpeza são: aumentar a produtividade pela crescente demanda desse serviço e pela crescente dificuldade de contratação, visto que, o cargo relacionado a tal serviço foi extinto do quadro de pessoal, e a contratação de uma empresa especializada que pode fazer o serviço com maior domínio operacional e técnico.

#### **4.1.5 Contrato**

O contrato é um instrumento, dentro do processo de terceirização, tanto legal como gerencial, que tem como objetivos, informar quais as responsabilidades dos envolvidos, os custos, a produtividade e qualidade requeridas pelo contratante, reduzindo conflitos e assegurando assim o cumprimento entre as partes. Logo, aqui se tenta entender a aquiescência que os gestores têm do contrato, relacionado aos serviços de limpeza.

No entanto, pelos depoimentos dos entrevistados, compreende-se que eles não sabem quais os termos do contrato, como explicita-se pelo relato a seguir “(...) que esse contrato que agente nunca viu, nem nunca sabe como é, e nem como foi formulado.” (E2.7). Dessa mesma maneira, pode ser verificado também pelo discurso:

Mas essas empresas contratada vão sendo trocada, por que é feito um contrato, desse contrato é feito uma nova licitação, então isso a empresa vai sendo trocada de acordo com o processo licitatório da universidade [...] **não, isso é feito direto com a gestão superior com a universidade.** (E3.5)

Para tanto, é previsível que como os entrevistados não tiveram participação na implementação, também não tenha acesso a uma cópia do contrato, logo eles não possuem conhecimentos sobre quesitos, como qualidade, custos, produtividade, relacionadas às obrigações contidas no contrato prejudicando, assim, a própria gestão do processo de terceirização. Também não demonstram conhecimentos a respeito dos termos legais contidos no contrato e, desse modo, não poderão impedir que alguma eventual ilegalidade possa ocorrer.

#### **4.1.6 Descentralização da Administração Pública**

Uma das características da Administração Pública gerencial é a descentralização administrativa e operacional, nesse quesito a Universidade Federal da Paraíba possui desde os primórdios de sua fundação uma administração descentralizada. Porém, não se observa essas práticas quando se refere em parte as responsabilidades dos entrevistados em relação à terceirização, pois, pelo que foi visto até agora, muitas das decisões referentes à implementação da terceirização dos serviços de limpeza, foram tomados unicamente por órgãos centrais da instituição, como a Divisão de Manutenção e Conservação.

Sendo assim, a maioria dos entrevistados concorda que os seus respectivos centros tenham maior poder de decisão sobre os aspectos da terceirização, como constata-se pela afirmativa abaixo de E2.

Eu acredito que quando você não senta para discutir, que quando você impõe qualquer determinação de goela abaixo, então você está impondo você não está dando condições para que os centros, por que nós gostaríamos quando nós assumimos o centro, **agente quer assumir e quer discutir tudo e todos os encaminhamentos seja do conhecimento dos três segmentos, professor funcionário e aluno, essa é a nossa de alcançar que só assim será democratizado os encaminhamentos**, contrato, e outras coisas que podem beneficiar os três setores. (E2.24)

Concordando com essa descrição o entrevistado E3 diz.

O gerenciamento deve existir primeiro de parte de quem está efetivamente recebendo o serviço, como caso aqui da direção do centro a instância superior não tem como fazer esse gerenciamento, o que a instância superior pode fazer eventualmente, **o pessoal de controle interno é eventualmente passar pelos centros para ver se o serviço está sendo cumprido da forma que ele está sendo contratado.**(E3.23)

Já o entrevistado E4.7 é mais conciso ao dizer “Olha para eu trabalhar com esse pessoal terceirizado é eu acho que dentro da universidade hoje, agente ficaria a cada diretor de centro responder isso”. Dessa forma, é demonstrado que essa é a opinião majoritária dos entrevistados referindo-se a dar maior poder de decisão aos centros, relativos aos serviços terceirizados, todavia o entrevistado E5 tem uma ideia diferente dos outros, como pode ser visto logo abaixo

**Eu acho que o pessoal que gerencia deveria olhar esse serviço mais de perto, saísse do birô lá e viesse pros centros, que tivesse uma fiscalização que eu sempre vou lá para reclamar**, então é importante que eles viessem



fiscalizar centro por centro, para ver as necessidades de cada centro, para ver a realidade de cada um.(E5.20)

Embora como descrito o entrevistado anterior, não necessariamente fala em delegar maiores poderes de decisão atribuídos à terceirização para seu centro, entretanto ele acha que é necessário que o pessoal da alta administração responsável pela terceirização deva fazer a gestão de acordo com a demanda de cada centro, e com suas respectivas particularidades.

Sendo assim, as falas dos entrevistados conduzem a uma concordância do entendimento de Bresser-Pereira (2011) ao dizer que uma das formas de melhorar a eficiência do processo de terceirização é através da descentralização das atividades relacionadas à gestão dos serviços terceirizados.

Dessa maneira, foi visto que, no quesito de como foi realizada a implementação dos serviços terceirizados dentro do Campus I da Universidade Federal da Paraíba, os entrevistados foram excluídos desse processo, e isso foi demonstrado como eles não tiveram nenhuma participação na contratação, não tem conhecimento da gestão da empresa contratada, não receberam nenhum treinamento referente aos processos de terceirização, não possuem ciência dos termos do contrato de terceirização e não tem noção dos motivos estratégicos que levaram a instituição a terceirizar tais serviços. Desse modo, as decisões relacionadas à terceirização estão centralizadas pela alta administração da UFPB, critério esse que vai contra os princípios da Administração Pública gerencial, que busca a descentralização dos seus processos para atingir uma maior eficiência institucional.

A próxima categoria analisada, aborda a forma como é gerenciada os serviços terceirizados de limpeza, em cada centro estudado, dentro da instituição.

## 4.2 GERENCIAMENTO

Nesta categoria discute-se o gerenciamento, fase da terceirização responsável principalmente por avaliar o desempenho dos contratados, ou seja, fiscalizando se o serviço está sendo realizado de acordo com os níveis de produtividade, custos e qualidade acertadas pelas partes, e também as particularidades do gerenciamento da terceirização dentro da Administração Pública. Logo, dentro das categorias contidas aqui, verifica-se a forma que o gerenciamento é

realizado assim como as atribuições dos gestores referentes à gestão do serviço terceirizado, mostrando os meios que os gestores gerenciam a execução dos serviços terceirizados, a percepção da qualidade, da produtividade e dos custos envolvidos. Além disso, ainda há a questão da forma de avaliar o desempenho dos serviços terceirizados, qual o conhecimento que os gestores têm sobre os princípios da Administração Pública e como os gestores tentam prezá-los nesse gerenciamento, e finalmente os meios que os gestores acreditam que possam melhorar.

Outro aspecto peculiar dessa fase do gerenciamento é a manutenção de uma rede de comunicação entre contratante e contratada para reduzir conflitos entre eles, ou seja, será abordado o relacionamento entre a UFPB e a empresa contratada.

#### **4.2.1 Gestão dos serviços terceirizados**

Nessa parte serão estudadas as atribuições designadas aos gestores nos serviços terceirizados e quais as práticas utilizadas por eles nessa gestão, e também como é feito a parte do gerenciamento responsável pela instituição dentro das áreas dos seus respectivos centros pela instituição a partir da visão desses gestores.

Dessa forma, pela declaração dos entrevistados, ficou exposto que a empresa contratada possui um escritório para gerenciar esses serviços terceirizados dentro da prefeitura universitária e também um funcionário da própria empresa contratada, responsável pela gestão nos centros. Assim, de acordo com os entrevistados, ficou evidente que a gestão desse serviço está dividida entre os respectivos centros e a empresa contratada, e que dependendo de cada centro, a responsabilidade dessa gestão está mais enfocada em um desses dois agentes. Logo, como exposto no discurso do entrevistado E1, a gestão desse serviço está mais focalizado pela empresa contratada, ao qual relata.

A parte da gente aqui na assessoria administrativa é responsável tanto pelo pessoal de limpeza como de segurança. [...] O serviço o responsável é a prefeitura, na prefeitura universitária tem um escritório da Alerta, **a universidade tem uma relação à quantidade de funcionários terceirizados pela área do centro, a contratação deles é pela área do centro.** (E1.1, E1.4)

Outro que tem uma atribuição semelhante é o entrevistado E4, ao qual diz que sua maior responsabilidade é apenas interferir quando existir algum serviço de grande porte, como demonstrado na sua fala.

De terceirização é pessoal de limpeza, aqui quando é necessário, pois se trata de um centro com 8 departamentos, **esse pessoal da limpeza, da terceirização é um pessoal que está, tem um coordenador da empresa que fica realocando os funcionários para uma necessidade para um serviço grande então eu comunico ao coordenador.** É de estar, na hora de determinada atividade quando é de grande porte, aí eu comunico ao coordenador da empresa e ele se responsabiliza em fazer o mutirão, então ele vai procurar os funcionários para fazer aquela determinada atividade. (E4.1)

Por sua vez, o entrevistado E3 parece ter maior controle sobre a gestão do serviço terceirizado, ao relatar a forma que ele administra esse serviço terceirizado, como corroborado no seu relato.

Existe um grupo de funcionários dividido por turnos, e os funcionários ficam encarregados pelas áreas do centro, o funcionário A limpa a área X, o funcionário B é responsável pela zona Y, isso nos turnos de trabalho do centro, e a partir daí agente vai só auditando, vendo se o serviço está sendo feito efetivamente. (E3.7)

Similarmente, o entrevistado E5, possui maior comando sobre o serviço terceirizado, como explica abaixo.

Olha eu sou responsável pelo pessoal terceirizado, pela estrutura do centro, os terceirizados tem atividades deles em salas de aula, em pátios, eu coordeno eles, e tem o pessoal encarregado dos terceirizados, que se tiver algum problema eles me procuram. (E5.1)

Percebe-se que os primeiros entrevistados têm pouca atuação sobre os serviços terceirizados, sendo que fica a cargo da empresa terceirizada determinar as rotinas de trabalhos, quais as áreas devem ser atendidas, quantos funcionários devem executar tal trabalho. Enquanto que os últimos têm mais controle sobre o serviço terceirizado, não apenas fiscalizando, mas determinando quais áreas devem ter prioridade, além de determinar a quantidade de funcionários em cada área dos seus centros.

Entretanto, diferente dos outros entrevistados, o E6 aparenta praticar um meio termo em relação às responsabilidades dele e da empresa contratada, como exposto logo abaixo.

Agente faz aqui um serviço meio que intermediário, entre os terceirizados e os encarregados deles, e também entre os terceirizados e a divisão de manutenção e conservação, agente faz mais ou menos uma mediação entre eles, e também o **nosso dever com os terceirizados propriamente ditos é manter a**

**organização, um certo tipo de fiscalização sobre o que eles andam fazendo, a distribuição de tarefas, tudo é competência nossa. (E6.1)**

Sendo assim, ao delegar para a empresa contratada maior controle sobre o serviço terceirizado, de acordo com Serra (2008), poderá acarretar maior racionalização produtiva, ou seja, torna a estrutura da empresa contratante menos complexa, mais enxuta e dinâmica, contudo a mesma autora diz que a escolha errada de um parceiro pode causar perda da qualidade desse serviço prestado. Aliás, Rodrigues (2000) diz que uma maior delegação de poderes as empresas terceirizadas, poderá trazer um aumento da dependência de terceiros pela própria empresa contratante, e logo ela poderá ficar prejudicada, caso haja uma ruptura entre a UFPB e a empresa contratada, e assim necessite substituir os serviços terceirizados de limpeza.

#### **4.2.2 Qualidade**

A qualidade se traduz como um serviço superior, ou seja, quanto maior a qualidade maior a satisfação do cliente, sendo ela conforme Giosa (1997), o principal objetivo da terceirização e o maior ensinamento como instrumento de gestão.

Avaliar a qualidade do serviço terceirizado torna-se imprescindível, como um dos principais parâmetros de indicação de uma terceirização bem desenvolvida e realizada. Observa-se que a percepção de qualidade do serviço prestado pelos entrevistados é abaixo do satisfatório, no entanto, os juízos acerca dos motivos dessa falta de qualidade são variados, como diz o entrevistado E1.

O serviço aqui do pessoal eu acho regular, **eles não tem muita culpa por que às vezes falta material, eles não tem condições de trabalhar por falta de material.** A universidade dá uma parte do material e a empresa dá uma parte, aí tem tempo que agente solicita e ela não encaminha o material, e a universidade por outro lado, agente solicita e o pessoal demora a entregar, então o trabalho fica no final um trabalho que não é de qualidade. (E1.16)

Complementado, o entrevistado E4 diz, “Deve melhorar naquilo que eu disse anteriormente, na falta de material, prejudica a qualidade do serviço” (E4.12). Dessa forma, os dois entrevistados avaliam que a principal causa da má qualidade no serviço é a falta de material para o pessoal terceirizado, aliás, para o entrevistado E1 os responsáveis pela falta de material são tanto a UFPB como a empresa contratada.

Enquanto que para o entrevistado E2 a péssima qualidade se advém por dois motivos, à forma que a empresa contratada trata seus funcionários e a falta de comunicação entre o centro e a empresa terceirizada, como demonstrado na sua fala.

[...] tanto que nós estamos brigando para que volte a quatro, cinco anos atrás, que quando se entrava no centro de educação, você sentia que o centro era perfumado, por que cheirava realmente, **e essa empresa ela voltou ao ponto de até desrespeito aos seus funcionários, que dá uma cesta básica de péssima qualidade.** [...] Péssima qualidade é uma péssima prestação de serviço que essa empresa presta para a universidade, **pois não senta na mesa com todos aqueles que participam do bolo.** (E2.22, E2.28)

Já para o entrevistado E.5, a falta de qualidade decorre do número insuficiente de funcionários terceirizados disponibilizados para o seu centro, como explicitado pela sua descrição abaixo.

Não, eu acho que a qualidade não está não, não **está não devido que o centro é muito grande pelo quadro de funcionários, o pessoal faz só o grosso mesmo,** chega numa sala, só a parte administrativa são umas oito coordenações, direção do centro e departamentos, só tem um funcionário para fazer isso o cara chega de seis horas da manhã, aí algum coordenador vem reclamar que a sala está suja por que ele fez o grosso nas carreiras para dar tempo. (E5.15)

Por fim, na opinião do entrevistado E6, a baixa qualidade dos serviços se deve aos funcionários terceirizados mais antigos que adaptados a rotina de uma organização pública, e que vista sempre como ineficiente, eles absorvem a cultura organizacional dela, reproduzindo esse modelo de baixa qualidade, como reproduzido na fala do entrevistado “Eles atendem em parte, mas aí é como eu lhe falei, os mais velhos eles dão mais trabalho eles são muito resistentes a cumprir certas tarefas, acha por que é público tem que ser mal feito, eles não recebem muito bem as tarefas que são demandadas.” (E6.14).

Giosa (1997) afirma que quando se opta pela terceirização, a mesma deve ser orientada tendo em vista as estratégias da empresa contratante, como algumas podem se focar em custos, outra em produtividade ou em qualidade. Desse modo, foi observado anteriormente que os entrevistados não sabem todos os motivos que levaram a terceirizar os serviços de limpeza, que baseado nas visões deles o foco foi por uma maior produtividade e maior capacidade técnica pela empresa terceirizada, ou seja, o serviço é executado com maior qualidade, sendo assim pelos discursos expostos, o serviço está aquém, não compensando assim o esforço realizado pela terceirização. Assim, como diz Serra (2008) explanando as desvantagens da terceirização elenca entre elas a contratação de fornecedores não qualificados que reduzem a qualidade dos produtos.

Finalmente no sentido da Administração Pública a baixa qualidade do serviço oferecido pela empresa contratada, está em desacordo com o princípio da Eficiência que como explica Ramos (2001) a Administração Pública deve adotar os melhores meios legais para atingir os fins públicos, logo a terceirização serve tanto para reduzir custos quanto para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos.

#### **4.2.3 Produtividade**

Outro critério importante referente à terceirização é a produtividade, na qual Rodrigues (2000) revela que um dos impactos da terceirização é o aumento da produtividade ao mesmo tempo em que obtém economia de recursos. Nesse intuito, como visto anteriormente, o aumento de produtividade foi uma das razões, na visão dos entrevistados, para terceirizar os serviços de limpeza.

Portanto, de acordo com a maior parte dos entrevistados, no quesito produtividade esse mesmo aspecto atende satisfatoriamente as necessidades dos seus respectivos centros, como pode ser visto pelo entrevistado E1 “A vantagem é o seguinte, é que um terceirizado na hora que agente vê que ele não está atendendo as necessidades do centro agente pode substituir” (E1.11). Igualmente o entrevistado E3 fala que “outra vantagem é a possibilidade da gente trocar imediatamente um funcionário que não está cumprindo o seu papel.” (E3.12). Ainda complementando esse mesmo entendimento, o entrevistado E6 coloca que “Também, é mais fácil de ocorrer uma troca quando não está dando para fazer o serviço direito, pode pedir para trocar, agente tem até um poder maior sobre eles, do que nós teríamos com os concursados.” (E6.9).

Percebe-se que para os entrevistados a produtividade aumenta, pois para eles diminuiu a burocracia referente à contratação, ou destituição do pessoal. Contudo, há de se observar se a instituição usa esses funcionários como mera intermediação de mão de obra, contrariando assim como diz Ramos (2001) o princípio da legalidade da Administração Pública, ou seja, a terceirização não deve ser um meio para escapar da obrigatoriedade do concurso público, será analisada a intermediação da mão de obra posteriormente.

Porém o entrevistado E2 tem uma imagem diferente acerca da produtividade, que como mencionado na análise anterior, à falta de material prejudicava a qualidade do serviço prestado, aqui também prejudica na produtividade dele, como ele diz a seguir.

**[...] e quando às vezes é possível agente chega ao ponto de comprar material para ajudar como enxada, material de limpeza, leque, carro de mão, tudo nós compramos para poder atender as nossas necessidades.** [...] agora se agente alcance essas reclamações que nunca são alcançadas, o que agente sabe é que a empresa dentro do contrato, a empresa, quando um funcionário tira licença médica, ou entra de férias, dentro do contrato é para eles automaticamente colocar uma pessoa para substituir aquele espaço vago, mas isso a empresa não faz, entram dois ou três de férias ou de licença por qualquer motivo e a empresa não repõe, e nisso acontece é que fica com a demanda atrasada nos trabalhos de limpeza.(E2.11, E2.13)

Além da falta de material outra reclamação desse mesmo entrevistado, como mostrado no seu discurso acima, está relacionado à baixa produtividade causado também pela falta de apoio que a empresa contratada oferece ao seu centro, quando o mesmo necessita substituir um funcionário de licença, isso demonstra dificuldade de comunicação entre a instituição e a empresa contratada, que implica como dito por Serra (2008), Giosa (1997) e Rodrigues (2000), as dificuldades no relacionamento com a empresa contratada, e que acaba por prejudicar os serviços prestados.

#### **4.2.4 Custos**

Outra vantagem pela escolha da terceirização é a diminuição dos custos relacionados à atividade terceirizada, ou como explica Giosa (1997) com a terceirização existe uma melhora na avaliação dos custos dessas atividades. Aliás, Ramos (2001) ao correlacionar o princípio da eficiência na Administração Pública à terceirização, conta que para ser eficiente ela deve alcançar tanto a qualidade desejada como menores custos.

Apesar disso, nenhum dos entrevistados tem qualquer noção sobre os custos envolvidos nos serviços terceirizados, uma vez que foram questionados sobre esse aspecto e nenhum soube qualquer resposta a respeito do assunto. Nesse sentido, não se pode concluir se os custos dos serviços terceirizados foram menores. No entanto, o entrevistado E2 declara que o seu centro deveria ter controle sobre os custos relacionados aos serviços terceirizados, como pode ser constatado abaixo.

Agora eu acredito que deva se discutir cada centro, cada centro tinha que se discutir essa questão da terceirização da limpeza, da segurança, **por que todos os recursos saem de cada centro para pagar o pessoal terceirizados, os recursos saem daquele orçamento que é destinado ao centro e por isso fica prejudicado**, é tanto que eu como assessor administrativo venho brigando há oito anos para que seja esse desmembramento dos recursos. E cada centro discuta o que fazer com seus recursos, cada centro instala sua unidade gestora para gerenciar os seus recursos, investindo não só pedagogicamente como também administrativamente.

Pelo discurso do entrevistado nota-se que embora os recursos dos serviços terceirizados saia do orçamento do seu centro, o mesmo não tem controle sobre esses custos, ou seja, ele não sabe como são distribuídos os recursos que o seu centro dispõe, nem possui controle sobre esses recursos, o que vai contra o que Giosa (1997) disse sobre a melhora no controle de custos com a terceirização.

Torna-se necessário os gestores entrevistados junto com as empresas envolvidas (contratante e contratada) discutirem a respeito das responsabilidades quanto ao aspecto de custo para que se possa ter um melhor gerenciamento do mesmo localmente dentro de uma visão macro do negócio. E assim terem maior controle sobre o que é gasto melhorando a eficiência organizacional

#### **4.2.5 Avaliação de Desempenho**

Avaliar o desempenho significa mensurar a execução, no contexto da terceirização, dos serviços prestados pela empresa contratada para ver se estão atendendo os requisitos definidos pela contratante. Nesse sentido, como disse Giosa ao descrever os três objetivos básicos do gerenciamento, que é: avaliar constantemente os resultados obtidos com a parceria; detalhar, acompanhar e relatar periodicamente com informações para a gestão e a tomada de decisão; e especificar eventuais correções frente às atividades decorrentes da parceria. Complementado Serra (2008) fala que é vital criar um sistema para avaliar o desempenho dos terceiros. Logo é fundamental avaliar o desempenho para observar se a empresa contratada está atendendo os requisitos estabelecidos de qualidade, produtividade definidos pela contratante.

Apesar disso, observando os depoimentos dos entrevistados percebe-se que muitos não desenvolveram uma avaliação de desempenho, como demonstrado na fala do entrevistado E.6,



que afirma “Não, nenhum” (E6.9). E em concordância os entrevistados E3 e E4 alegam que passaram a avaliação de desempenho para a própria empresa contratada como confirmado pelas suas descrições, “O funcionário terceirizado, funcionário de outra empresa essa empresa é que faz isso, o critério que nós estabelecemos é o seguinte, por exemplo o centro tem que estar limpo, então o critério que agente estabelece é cumprir aquilo que foi contratado.” (E3.9), e o entrevistado E4 diz “Não, esse serviço não me compete, mas na hora que é necessário ser cobrado o serviço aí eu vou sempre ao coordenador par que ele tome a frente.” (E4.6).

Finalmente os entrevistados E1, E2 e E5, fazem uma avaliação de desempenho bem rudimentar como pode ser percebido pela fala do primeiro “Não avaliação não, aqui é o seguinte, quando tem um funcionário que não está correspondendo às necessidades nossas aqui do centro agente pede para substituir, isso daí já fez mais de uma vez.” (E1.9). Já o entrevistado E2 fala, “Bom eu como assessor administrativo às vezes eu sou até tido como chato, por que existe a demanda do trabalho, existem as reclamações, e quando eu não consigo alcançar a meta eu procuro o diretor para que agente convide o encarregado da empresa.” (E2.9). Por fim, o entrevistado E5 explica que “A prioridade aqui, o pessoal da manhã chega de seis horas da manhã, a prioridade é sala de aula, os professores dão aula de sete da manhã, e as salas devem estar limpas.” (E5.10).

Portanto, essa é outra falha referente à terceirização dos serviços de limpeza pela Universidade Federal da Paraíba, pois, como disse os citados autores, é fundamental desenvolver um sistema que avalie o desempenho dos contratados, caso este que não vem sendo bem aplicado na instituição, o que inibe um melhor processo de gerenciamento das atividades terceirizadas. A respeito dos entrevistados E3 e E4, devem deixar de depender da avaliação de desempenho da empresa contratada, e todos os entrevistados devem desenvolver uma avaliação de desempenho sistematizada para tais serviços.

#### **4.5.6. Princípios da Administração Pública**

A terceirização nos órgãos da Administração Pública diferencia-se principalmente por ser regido pelo Direito Público, logo no gerenciamento dos serviços terceirizados, os gestores devem sempre buscar prezar os princípios da Administração Pública. Dessa forma alguns princípios da

Administração Pública estão mais, no entender de Ramos (2001), relacionados à terceirização como, princípio da legalidade, das quais apenas podem ser terceirizadas as atividades previstas em lei, o já falado princípio da eficiência da qual as atividades terceirizadas devem ser escolhidas tanto para reduzir custos como melhorar a qualidade das atividades terceirizadas, e por fim, o princípio da supremacia do interesse público que tem como objetivo principal da Administração Pública a satisfação de necessidades coletivas. Todavia, nem todas as atividades estão passíveis de serem terceirizadas.

Assim, buscou-se saber quais os conhecimentos que os entrevistados possuem dos princípios da Administração Pública e como eles buscam zelar esses princípios no gerenciamento dos serviços terceirizados. Entretanto, pelos comentários dos entrevistados entende-se que a grande maioria não tem noção dos princípios, como demonstrado na explicação do entrevistado E2 “Não sei dizer” (E2.8), ou ainda o entrevistado E5 que embora diga que fez pós-graduação em gestão pública não aparentou ter ciência sobre os princípios, ao dizer “Sobre meus conhecimentos eu já fiz cursos sobre, inclusive a pós-graduação que estou fazendo é sobre gestão pública, e já fiz curso sobre patrimônio.” (E5.9) e o entrevistado E6 ao relatar.

**Então os princípios de cor e salteado eu não sei não**, mas a questão da lisura do bom atendimento ao público isso são coisas que são definidas por nós, ou seja, atender bem, zelar pelo patrimônio, ter o patrimônio sobre sua responsabilidade, com zelo, com presteza, e atendimento ao público da melhor forma possível. (E6.4)

Contudo, o único entrevistado que demonstrou ter algum conhecimento sobre os princípios da Administração Pública, foi o entrevistado E3, mas o mesmo apenas demonstrou conhecimento sobre os princípios referentes à contratação, ou seja, a licitação, e no sentido do gerenciamento o único princípio que ele aparentou conhecer foi o da eficiência, como está presente no seu discurso abaixo.

Bom, alguns princípios da administração pública são preservados desde o processo licitatório, como princípio da economicidade, da impessoalidade, isso tudo já faz parte do processo licitatório, o que nós podemos dizer que está ligado a um princípio da administração pública, e que agente vê no dia-a-dia é se o serviço está efetivamente executado, **isso é o princípio que agente preza, verificando e cobrando a execução eficiente do serviço terceirizado.** (E3.8)

Como analisado, a grande maioria dos entrevistados não conhecem os princípios da Administração Pública e especificamente os ligados a terceirização, mesmo assim não significa que eles não buscam prezá-los, pois como analisado na categoria anterior relacionado à avaliação

de desempenho, por exemplo, muitos dos entrevistados exigem da empresa contratada a execução eficiente dos serviços contratados, ou seja, zelando pelo princípio da eficiência. E posteriormente, será analisado como eles lidam com atos ilegais que podem ocorrer nesse gerenciamento, ou seja, como eles prezam até mesmo pelo princípio da legalidade.

#### **4.5.7 Como melhorar**

No último aspecto pertinente ao gerenciamento da terceirização dos serviços de limpeza, são discutidas no entendimento dos entrevistados quais as principais falhas relacionadas aos serviços terceirizados, e quais os meios necessários, na opinião deles, para melhorar tais serviços.

Desse modo, são variadas as sugestões que os entrevistados apresentam para melhorar os serviços terceirizados, como o entrevistado E1 que propõe melhorar o treinamento do pessoal terceirizado, como ele diz a seguir “Se for relacionado ao pessoal da limpeza, eu acho que necessita de um treinamento maior, eu acho muito vago o relacionamento entre eles, acho que necessita um treinamento com eles para saber lidar com as pessoas de fora.” (E1.7). Concordando com ele, o entrevistado E3 fala, “Treinamento, lógico serviria para melhorar a qualidade, se os funcionários fossem bem treinados.” (E3.19). Para tanto, segundo esses entrevistados, uma das formas de melhorar o serviço terceirizado é aprimorar o treinamento que o pessoal terceirizado recebe.

Já o entrevistado E5 acha que o maior problema é a falta de pessoal no seu setor, como evidenciado no seu discurso “Eu acho que melhoraria aumentando o quadro de funcionários para obter qualidade, para poder exigir e cobrar, e outra coisa também que quase todo mês acontece.” (E5.16), e sendo assim as medidas para melhorar a qualidade no seu setor, é aumentar o número de funcionários terceirizados.

Enquanto que para o entrevistado E4, o maior problema é a falta de material necessário para executar o serviço, “Acho que ele pode ser melhorado, digo hoje que ele é regular, justamente o que prejudica é a falta de material.” (E4.14).

Com outra opinião, para o entrevistado E2 é a dificuldade de comunicação entre as partes, como ele mesmo diz abaixo

Eu acho que não, por que não existe o envolvimento no caso de cada parte, eu acredito se fosse discutido o diretor de centro com os assessores administrativos sentassem numa mesa para discutir, eu acho que seria muito melhor gerenciado, a demanda seria muito melhor ao atendimento ao público, tinha mais qualidade. (E2.21)

Para finalizar, o entrevistado E6 acredita que a resistência de alguns funcionários terceirizados tem impedido um aperfeiçoamento das atividades, como demonstrado abaixo.

Agente vem tentando implantar desde que eu assumi a gestão um quadro de trabalho permanente, com divisões de tarefas, mas existe uma coisa, eles resistem a essa divisão, por incrível que pareça então para o ano que vai, agente meio que vai a força implantar o quadro, em que vai estar definida qual a tarefa e qual setor e ele vai tomar conta, e vamos intercalar em turno, ou seja, de janeiro a abril determinado terceirizado vai cuidar de determinado setor, de abril a julho ele não cuida mais desse setor e sim de outro, fazendo uma intercalação entre as tarefas e os setores, é para eles não se acostumarem aos setores, **pois eles acabam se acostumando e tomam o setor como sendo seu, e não quer mais sair daquele setor.** (E6.15)

Dessa forma, nota-se que para os entrevistados E3, E5 e E2 a qualidade é o aspecto que necessita ser melhorado, mesmo que cada um desses entrevistados tenha uma opinião diferente de como melhorar essas qualidade, sendo assim este é o aspecto que mais precisa ser aperfeiçoado, pois como explica Serra (2008) mesmo muita das desvantagens da terceirização são passíveis de melhoramentos, se melhor gerenciados.

Assim o gerenciamento dos serviços terceirizados, ainda está muito aquém nos aspectos relativos à qualidade, produtividade, e controle de custos. É necessário que os gestores instituem formas de avaliações de desempenho padronizadas para tais serviços, e que tenham maior participação nesse gerenciamento. Além do mais, que melhorem a comunicação entre eles e a empresa terceirizada, sendo este tema a próxima categoria a ser estudada, referindo-se ao relacionamento com a empresa terceirizada.

#### 4.3 RELACIONAMENTO COM A EMPRESA CONTRATADA

Um elemento importante do gerenciamento dos serviços terceirizados é o relacionamento da empresa contratante com a empresa contratada, em que Giosa (1997) alega existir dois conceitos chaves acerca da terceirização, cujos conceitos são processo de gestão e parceria, sendo esta última uma nova visão de relacionamento comercial em que o fornecedor migra da

sua posição tradicional, passando a ser o verdadeiro sócio do negócio, num regime de confiança pleno junto ao cliente.

Logo para discutir o relacionamento entre os centros e a empresa contratada, será observada a comunicação entre os centros e a empresa contratada, os conflitos entre a empresa contratada e a instituição, os atos ilegais que podem ocorrer durante o gerenciamento, e se existe intermediação de mão de obra desses serviços terceirizados.

#### 4.3.1 Comunicação

Nessa parte discute-se como os entrevistados mantêm a comunicação entre seus respectivos centros e a empresa contratada. Assim, é essencial estudar a comunicação entre as partes, sendo este um dos aspectos mais relevante da parceria, pois é através da constante melhoria dos canais de comunicação que as empresas parceiras reduzem conflitos, podem melhorar os serviços terceirizados e corrigem falhas que podem surgir durante o gerenciamento. Serra (2008) destaca que no gerenciamento da terceirização é necessário melhorar sempre a comunicação entre as partes.

Assim sendo, pela afirmação da maioria dos entrevistados, o meio mais comum para eles se comunicarem com a empresa é por meio de um encarregado da empresa contratada, sendo este funcionário responsável por lidar diretamente com os funcionários que executam a limpeza, como explica o entrevistado E1 “Tem um encarregado da empresa no centro, e quando é necessária alguma comunicação eu entro em contato com ele, e ele passa alguma sugestão ou solicitação à empresa. Sim, do encarregado, que cada centro tem o seu encarregado da empresa terceirizada.” (E1.18). Concordando com ele o entrevistado E3 diz.

**O supervisor dos funcionários terceirizados aqui, eles de vez em quando entra em contato conosco, pergunta como o serviço está caminhando,** na eventualidade de um funcionário não cumprir com as suas obrigações, nós entramos em contato com eles, enfim o canal é sempre aberto com o supervisor do pessoal. (E3.21)

Complementando as mesmas ideias, o entrevistado E5 descreve a seguir.

**Olha tem um encarregado responsável da empresa por isso, eu trabalho no centro quando tem algum problema e o encarregado não pode resolver ele me procura, quando eu não consigo resolver procuro a direção do centro,** mas geralmente na estrutura resolvo com o encarregado, até em troca de

funcionário quando dá algum problema, o encarregado me procura conversa, se não der certo agente tenta trocar ele. (E5.8)

Percebe-se pelos comentários dos entrevistados, que a forma de comunicação ocorre basicamente entre eles e os seus encarregados diretos do centro, não havendo uma comunicação direta entre eles e a direção da empresa contratada, exceto o entrevistado E5 o qual relata “Eu sempre procuro o gerente da empresa, eles tem um escritório aqui na prefeitura, eu sempre no mínimo uma vez por semana eu vou lá.” (E5.18). Entretanto, entende-se que por essa falta de comunicação são responsáveis principalmente os entrevistados, visto que pelo comentário do entrevistado E5 existe acesso ao gerente da empresa dentro da instituição, mas os mesmos não o procuram.

Para tanto, o entrevistado E2 possui uma visão diferente dos demais, criticando a forma que é feita a comunicação, pois nunca são resolvidos os problemas, tanto da parte do encarregado, que diz “por diversas vezes nós sentamos com o representante da empresa, nós questionamos, as demandas dos trabalhos que é péssimo, mas nunca se chega àquilo que agente discute, leva para o esquecimento” (E2.10). E também da parte do gerente da empresa que fica dentro da instituição, como dito “o melhor relacionamento da empresa, para com o centro de educação, para com os três segmentos, agente até hoje não teve, sempre vem representante no caso que eles impõem o gerente, a pessoa do gerente é que vem e nunca cumpre aquilo que se discute.” (E2.26).

Dessa forma, pode-se compreender que para a maioria dos entrevistados a comunicação entre eles e a empresa contratada é satisfatória, atendendo as expectativas deles, e eventualmente poderá resolver conflitos entre ambos mais rapidamente.

#### **4.3.2 Conflitos**

Nessa seção, abordam-se os conflitos que podem surgir durante o gerenciamento dos serviços terceirizados, desde conflitos relacionados entre os gestores e a empresa contratada, e entre os funcionários tanto da UFPB quanto da empresa contratada, e os meios para resolverem tais conflitos.

Dentre os conflitos presentes durante o gerenciamento descritos pelos entrevistados foram brigas entre os funcionários da instituição e a empresa contratada, como diz o entrevistado E3, “Bom, nós já tivemos situação tal que dois funcionários se desentenderam, por questões de confiança, que chegou ao ponto de um ameaçar fisicamente o outro, nesse caso nós temos que intervir inclusive pessoalmente ir lá.” (E3.14). E o entrevistado E1 teve problema similar ao relatar que, “Já houve problema como funcionários e professores e a solução foi pedir à substituição que não tinha condição desse funcionário ficar aqui. E quando é uma questão que o clima não é muito grande, eu troco ele de setor e coloco em outro setor do centro.” (E1.14). Desse modo, o meio encontrado por eles para solucionar tais conflitos foi intervir diretamente.

Já para o entrevistado E6, um dos problemas é a falta de controle que a instituição tem sobre a empresa contratada, como ele diz abaixo.

Não é uma avaliação muito positiva não, pelo menos com o que vinha sendo, por que me **parece que a Universidade da muita liberdade a ela, a empresa contratada cuida dos funcionários dentro do próprio setor**, ou seja, eu já tive que chamar a atenção de um encarregado, quando o encarregado vem, ele quer dar ordens, aí agente não aceita isso, agente acha que essa tarefa é nossa, agente que sabe onde é preciso ser limpo, onde que é prioritário limpar, nós entramos em atrito por causa disso. (E6.18)

Outra reclamação do mesmo entrevistado é em relação à forma que os funcionários mais antigos da empresa contratada se comportam, pois de acordo com o entrevistado, esses funcionários eles começam a se comportar como funcionários, que como ele diz. “Mas há também um ponto negativo com eles, quando eles ficam velhos no trabalho eles começam a se portar como servidores públicos, começam a empurrar com a barriga, achar que são os donos da própria tarefa, há um dificuldade também.” (E6.10). Nota-se que na visão desse entrevistado o problema se encontra no fato dos funcionários mais antigos absorverem a cultura organizacional da instituição, ou seja, os funcionários da empresa contratada introjetam a cultura de uma administração pública patrimonialista, que tem como uma de suas características, conforme fala Bresser-Pereira (2001), a falta de impessoalidade, ao confundir o cargo público com a pessoa neste cargo.

Por fim, percebe-se que a maioria dos conflitos que ocorrem durante as atividades terceirizadas são pontuais e facilmente resolvidos entre os entrevistados e a empresa terceirizada, não atrapalhando, assim, as execuções desses serviços.

### 4.3.3 Atos Ilegais

A terceirização como prática de gestão é regulada basicamente pela súmula 331/93 do tribunal superior do trabalho, logo existem certas limitações referentes à utilização dela por uma empresa que queira implementá-la, como: somente pode ser objeto de terceirização atividades-meio, a proibição da subordinação dos funcionários da empresa contratada em relação à empresa contratante ao qual forma um vínculo ilegal, ou seja, intermediação de mão de obra, e as responsabilidades da empresa contratante caso a contratada não pague os encargos trabalhistas. Nesse sentido, é visto como os entrevistados têm ciência dos atos ilegais cometidos durante o gerenciamento e como lidam com os mesmos.

Entretanto, pelas declarações dos entrevistados muitos deles aparentam não conhecer os aspectos legais relacionados à terceirização, concernentes à súmula vinculante 331/93, pois conforme os depoimentos dos entrevistados E1, E2, e E3, os atos ilegais referem-se ao não cumprimento da firma terceirizada pela execução do trabalho, como o entrevistado E2 diz, “Eu acho que a forma é através de ofício comunicar à reitoria que os trabalhos não estão sendo atendidos, e a reitoria encaminha a prefeitura universitária, que faz o contato com a empresa.” (E2.12). E corroborando com essa afirmativa o entrevistado E3 diz .

**Eventualmente se algum funcionário não está cumprindo seu dever, ou agindo de má fé agente chama o supervisor do centro** e pede que ele seja realocado. Temos que ver que o terceirizado não é funcionário público, ele tem contato com uma entidade pública, mas não é funcionário público. (E3.10)

Por sua vez, o entrevistado E1 é mais sucinto ao dizer, “Aqui esses atos ilegais nós solicitamos a substituição.” (E1.10). Consequentemente, evidencia-se que os entrevistados não estão cientes dos atos ilegais que podem ocorrer durante a execução de serviços terceirizados.

No entanto, os entrevistados E5, E6 e E2, relatam o atraso do pagamento dos salários dos funcionários terceirizados, como ao falar “que é em relação ao atraso do salário dos terceirizados, atrasa muitas vezes e o pessoal fica sem vale transporte para vir trabalhar, eles vêm a pé para não perder o ponto, e quando não vem cortam o ponto dele.” (E5.17). Já o entrevistado E2 declara “Não que seja do meu conhecimento, embora tenha muita reclamação relacionada aos deveres da empresa contratada e de seus funcionários, e que a empresa fala que é responsabilidade da UFPB que sempre retardada nos repasses de verba.” (E2.27). Enquanto que o entrevistado é mais conciso ao relatar “mesmo por que a empresa não paga, quando você olha



cadê o pagamento do povo.” (E6.20). Assim pelo relato dos entrevistados, o atraso do pagamento pode ter como consequência, de acordo com o inciso IV da súmula do TST 331/93, responsabilidade por parte da instituição o pagamento dos salários atrasados desses funcionários terceirizados.

Assim, observou-se que os entrevistados não têm conhecimento sobre os atos ilegais que podem ocorrer durante o gerenciamento dos serviços terceirizados, podendo tais atos serem cometidos tanto pelos gestores como pela empresa contratada. Além disso, a empresa contratada atrasa constantemente os pagamentos dos funcionários terceirizados, dessa forma a Universidade Federal da Paraíba corre o risco de ter que arcar com tais dívidas trabalhistas.

#### 4.3.4 Intermediação de Mão de Obra

A intermediação de mão de obra está enquadrada como ato ilegal dentro da terceirização, mas é relevante analisar como a mesma ocorre separadamente porque além de ser a ilegalidade que mais ocorre na terceirização é também o mais fácil de ser acontecer dentro dos centros em que os entrevistados trabalham.

Logo, de acordo com o entrevistado E5 a intermediação decorre dos próprios funcionários do setor do qual passam atividades sobre suas responsabilidades para os funcionários terceirizados como demonstrado no comentário abaixo.

Eu acho que a universidade toda depois de que terceirizou, eu acho que os funcionários estão dando uma relaxada mais, com relação aos terceirizados, **por que tem funções que é de funcionário e o pessoal está empurrando serviços deles para os terceirizados, como abrir sala de aula, o que acontece está sobrecarregando e colocando muita responsabilidade para os terceirizados**, por que quando ele chega é para a sala de aula estar aberta, para ele fazer a faxina dele. (E5.11)

Em vez disso, o discurso do entrevistado E6 denota que ele próprio faz a intermediação de mão de obra, como demonstrado na fala dele a seguir.

E também em relação à questão até mesmo institucional da empresa dele, é difícil eles querem dizer quando o funcionário folga, **agente de vez em quando por exemplo precisa que o funcionário venha no fim de semana, e agente quer dar uma folga** a ele durante a semana, para ele cobrir, e eles não querem, o funcionário agente precisa em uma hora á mais tarde ou uma hora mais cedo, **e eu vejo como uma prerrogativa nossa, pois quem deve ditar as normas de trabalho dentro da Universidade**. (E6.19)

Desse modo, pelos discursos dos entrevistados, percebe-se que ocorre intermediação de mão-de-obra dos funcionários terceirizados, pois está caracterizada a subordinação dos funcionários da empresa contratada para com os funcionários da UFPB, na qual conforme Ramos (2001), interpretando a Súmula 331/93 do Tribunal Superior do Trabalho, para a subordinação ocorrer é necessário que o tomador dirija os serviços diretamente, dando ordens aos empregados da contratante e submetendo-os ao seu poder disciplinar. Sendo assim, está confirmado que pelo menos nos centros dos mencionados gestores entrevistados ocorre à intermediação de mão de obra, porém, a instituição está incorrendo em uma ilegalidade que poderá acarretar problemas futuros.

Portanto, observa-se que os entrevistados indicam manter um nível adequado de comunicação com a empresa contratada, mesmo que limitado apenas a funcionários relativos aos seus centros, e que os conflitos geralmente são resolvidos com esses funcionários, que os entrevistados possuem pouca noção referente às ilegalidades cometidas no processo de terceirização e, por fim, que dentro de alguns centros visualizou-se que utilizam os funcionários terceirizados como mera intermediação de mão de obra.

A seguir será exposto um quadro, dos quais são mostradas as categorias e seus devidos significados.

### **Quadro 1 - Categorias**

Categoria	Significado
Participação do Gestor	Os entrevistados não tiveram nenhuma participação na implementação dos serviços terceirizados, tanto nos aspectos relativos para avaliar as demandas dos serviços terceirizados, como na escolha das empresas contratadas.
Empresa contratada	Embora a maioria dos entrevistados saiba qual é a empresa contratada, nenhum deles entrevistados soube dizer, e não responderam ou não souberam outros aspectos da empresa contratada, como suas atividades principais, práticas de gestão, missão e visão.
Qualificação dos Gestores	É essencial a adequação dos funcionários da empresa contratada ao processo de terceirização, nesse sentido o treinamento é uma forma de adaptar os funcionários para essa nova realidade, entretanto, nenhum dos entrevistados teve qualquer treinamento para melhor gerenciar esse processo.
Razões para terceirizar	Todos os motivos para terceirizar o serviço de limpeza, não são de conhecimento dos entrevistados, contudo eles têm opiniões diferentes sobre tais razões, como: aumentar a produtividade pela crescente demanda desse serviço e pela crescente dificuldade de contratação, visto que, o cargo relacionado a tal serviço foi extinto do quadro de pessoal, e a contratação de uma empresa especializada que pode fazer o serviço com maior domínio operacional e técnico.
Contrato	Os entrevistados não conhecem os termos do contrato, logo eles não conhecem as cláusulas referentes a custos, qualidade e produtividade relativos aos serviços terceirizados de limpeza, prejudicando dessa forma a própria gestão desse serviço. Nesse sentido também não conhecem os termos legais, e desse modo, não poderão

	impedir que alguma eventual ilegalidade possa ocorrer
Descentralização da Administração Pública	Não se observa na gestão dos serviços terceirizados, uma maior delegação de poderes aos entrevistados, referente a esses serviços, visto que muitas das atribuições referentes tanto a implementação como o gerenciamento, estão centralizados pela alta administração da instituição. Logo isso vai contra um dos fundamentos da Administração Pública gerencial que é a descentralização de suas atividades, tanto para agentes públicos, como para agentes privados, da qual a terceirização se insere nesse esforço para melhor a agilidade dos processos de gestão.
Gestão dos serviços terceirizados	Alguns dos entrevistados têm pouca atuação sobre os serviços terceirizados, sendo que fica a cargo da empresa terceirizada determinar as rotinas de trabalhos, quais as áreas devem ser atendidas, quantos funcionários devem executar tal trabalho. Enquanto que outros têm mais controle sobre o serviço terceirizado, não apenas fiscalizando, mas determinando quais áreas devem ter prioridade, além de determinar a quantidade de funcionários em cada área dos seus centros.
Qualidade	Um dos focos da terceirização é a melhora da qualidade do serviço prestado, porém os serviços prestados pela empresa contratada ficam aquém do esperado de acordo com os gestores, as principais causas dessa má qualidade vão desde, a falta de material, a forma que os funcionários terceirizados são tratados, e a péssima comunicação entre os parceiros e o número insuficiente de funcionários terceirizados disponíveis.
Produtividade	A produtividade do serviço para a maioria dos entrevistados é satisfatória, pois permite a troca mais rápida de um funcionário que não esteja atendendo as necessidades do setor, ao contrário de um servidor público.
Custos	O entrevistado não tem nenhuma noção sobre os custos envolvidos dos serviços terceirizados, embora o pagamento de tais serviços seja descontado do orçamento dos seus centros.
Avaliação de desempenho	É essencial mensurar o desempenho dos serviços terceirizados, para melhorar eventuais erros na execução de tais serviços, sendo assim, metade dos entrevistados disseram não fazer nenhum tipo de avaliação de desempenho deixando a cargo da própria empresa terceirizada, e a outra metade realiza uma avaliação bem rudimentar, como colocar critérios como apenas a execução do serviço está feita ou não.
Princípios da Administração Pública	Uma das particularidades da terceirização nos órgãos públicos são os princípios da Administração Pública. Dessa forma nenhum dos entrevistados demonstrou saber quaisquer dos princípios, entretanto não significa que eles não tentem prezá-los como demonstrados em categorias anteriores, em que um dos entrevistados relata que deve atentar pela boa execução dos serviços terceirizados.
Como melhorar	São muitas as reclamações dos entrevistados em relação ao serviço prestado, sendo assim, de acordo com a maioria deles, o principal quesito a melhorar é a qualidade, e dessa forma eles têm muitas idéias para melhorar esses serviços, como melhorar o treinamento do pessoal terceirizado, aumentar a quantidade de funcionários terceirizados por setor, acabar com constante falta de material de limpeza necessária para a execução do serviço, melhorar a comunicação entre as partes.
Comunicação	O meio de comunicação mais usado pelos entrevistados é através de funcionários encarregados da própria empresa contratada, além disso, existe um gerente da empresa contratada que trabalha dentro da prefeitura universitária, entretanto a maioria dos entrevistados não mantém uma comunicação direta com esse gerente.
Conflitos	Os conflitos que ocorrem ao longo da execução dos serviços terceirizados são geralmente, brigas entre os funcionários da instituição e da empresa contratada, ou seja, a maioria dos conflitos relatados eram pontuais e facilmente resolvidos pelos entrevistados.
Atos ilegais	Dentre os atos ilegais que podem acontecer durante a gestão dos serviços terceirizados, estes se relacionam a súmula 331/93 do TST. Sendo assim metade dos entrevistados não possui conhecimento sobre os incisos da súmula, enquanto que para a outra metade a única ilegalidade cometida é em relação ao atraso no pagamento dos funcionários terceirizados, do qual está relacionado diretamente ao inciso IV da

	súmula, o que implica que a instituição poderá arcar com essas dívidas trabalhistas.
Intermediação de mão de obra	A intermediação da mão de obra, embora esteja enquadrada dentro dos atos ilegais, merece uma atenção especial, pois é a mais fácil de ocorrer. Logo pelo depoimento dos entrevistados, foi visto que alguns funcionários da instituição passam algumas das suas atividades para os funcionários terceirizados, enquanto em outro centro notou-se que o próprio entrevistado comete tal infração, ao submeter os funcionários sobre seu poder disciplinador, e dando ordens diretas.

Fonte: Elaboração própria (2013)

Dessa forma, conclui-se a análise referente às categorias implementação, gerenciamento, e a relação com a empresa contratada. Sendo assim na próxima e última seção, será a de conclusão do trabalho.

## 5 CONCLUSÃO

Está última seção discorre sobre as considerações finais do trabalho, além de apresentar algumas sugestões para futuras pesquisas relacionadas ao tema da terceirização no contexto da Administração Pública, e ainda expõe as limitações tidas no decorrer da pesquisa.

### 5.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho abordou os meios que foram implementados a terceirização dos serviços de limpeza, como se dá o gerenciamento de tais serviços e os impactos tanto positivos como negativos referentes a esse gerenciamento, e as implicações relativas ao relacionamento com a empresa contratada. Dessa forma nessa seção discute-se, como foram atingidos os objetivos propostos no presente trabalho

Logo, em relação ao primeiro objetivo, na maioria dos procedimentos utilizados na implementação foi visto que, os entrevistados não tiveram nenhuma participação nesse processo de implementação, como: não foram consultados para avaliar as demandas de seus respectivos centros; não tem conhecimento sobre como funciona a empresa contratada, como seus processos de gestão, visão, missão e valores; não possuem conhecimento dos termos do contrato; e sabem apenas alguns dos motivos que levaram a instituição em terceirizar os serviços de limpeza, como por exemplo, aumentar a produtividade pelo aumento da demanda por tais serviços, e o fim de cargo de auxiliar de limpeza, e a contratação de uma empresa sobre maior domínio operacional e técnico relacionado ao serviço terceirizado; além disso, mesmo a terceirização, no contexto da Administração Pública, a qual serve como um meio de torná-la em uma Administração Pública gerencial ao descentralizar tais serviços, entretanto ficou evidenciado que a universidade centraliza todos esses procedimentos relativos à implementação, o qual a inibe de alcançar essa descentralização. Logo, é complexo entender os procedimentos relativos à implementação, pois como foi observado, os entrevistados não participaram dela, sendo o conhecimento deles acerca desse processo de implementação bem limitado.

Já em relação ao segundo objetivo é mostrar os fatores determinantes, como os impactos positivos e negativos relativos à produtividade, qualidade e custos decorrentes do gerenciamento da instituição sobre o serviço de limpeza terceirizado. Dessa forma, o que se observou foi que

alguns dos entrevistados possuem um maior controle sobre a atividade terceirizada, como determinando quais áreas devem ter prioridade, além de determinar a quantidade de funcionários em cada área dos seus centros, enquanto outros deixam a cargo da empresa terceirizada essas funções, os quais só atuam no sentido de fiscalizar tais serviços. No quesito da produtividade, notou-se que ele atende satisfatoriamente para a maioria dos entrevistados. Já no que tange a qualidade, ela está muito aquém do desejado, sendo que para eles têm vários motivos para essa baixa qualidade, como falta de material, poucos funcionários terceirizados disponíveis, forma que a empresa contratada trata esses funcionários. Entretanto no sentido dos custos, os entrevistados não tinham noção de quanto é gasto nesses serviços terceirizados, impossibilitando dessa forma descobrir se o serviço atende o critério de menores custos. Além disso, no aspecto da avaliação de desempenho, percebeu-se que metade dos entrevistados não tem qualquer método para medir o desempenho dos serviços terceirizados, enquanto a outra metade pratica uma avaliação de desempenho bem rudimentar, ao definir critérios como se o serviço foi ou não realizado. Já no que concerne ao conhecimento dos entrevistados têm em relação aos princípios da Administração Pública, observou-se que nenhum dos entrevistados tem ciência sobre esses princípios, embora mesmo sem tal conhecimento eles possam prezá-los, mas tal falta de conhecimento poderá acarretar uma falha grave durante esse gerenciamento. Por fim, dentre os erros que ocorrem durante a execução dos serviços terceirizados, os entrevistado apontam algumas medidas para melhorar esse gerenciamento, que são: primeiramente melhorar a qualidade, através do treinamento do pessoal terceirizado, e aumentar a quantidade dos funcionários terceirizados que executam o serviço de limpeza, eliminar a falta de material, e melhorar a comunicação entre as partes.

Dessa forma, dentre os impactos positivos relacionados ao gerenciamento, pode se elencar, a melhoria da produtividade, e a agilidade na reposição do pessoal terceirizado. Já no que se refere aos impactos negativos pode-se apontar que a qualidade está abaixo do esperado, sendo esta ocasionada por várias causas, como: a falta de material, o número insuficiente de funcionários, a forma como esses funcionários são tratados e as falhas de comunicação entre as partes. Além disso, não se pode mensurar quais os custos envolvidos, uma vez que os entrevistados não participaram do processo de implementação.

Por fim, quanto às implicações no relacionamento com a empresa contratada. No que tange a forma de comunicação entre a empresa contratada e a instituição, a grande maioria dos

entrevistados lida diretamente com os funcionários encarregados da empresa em seus respectivos centros, eles possuem acesso ao gerente geral, do qual está lotado na prefeitura universitária, mas eles não o procuram. Já em resolução aos conflitos que podem ocorrer durante o gerenciamento, observou-se que ocorrem brigas entre o pessoal terceirizado, das quais são facilmente resolvidos pelos gestores. Logo no que concerne aos atos ilegais que podem ocorrer durante o gerenciamento, os entrevistados aparentam não ter noção sobre a súmula 331/93 do TST que regula a terceirização, apenas um demonstrou uma possível ilegalidade concernente a súmula, que foi o atraso no pagamento do pessoal terceirizado pela empresa contratada, ato que pelo inciso IV da súmula poderá acarretar obrigações trabalhistas por parte da instituição. Concluindo no que diz respeito à intermediação de mão de obra, observou-se que alguns funcionários da instituição a utilizam, no sentido que ordenam os funcionários da empresa contratada, ao delegarem execuções de serviços que são da sua competência, notou-se ainda que um dos próprios entrevistados pratica tal ato, ao querer controlar diretamente a execução de alguns serviços.

Portanto, foi percebido que o processo de implementação foi considerado bem centralizado pela alta administração da instituição, pois os gestores tiveram pouca participação no processo de implementação. Por sua vez, no sentido do gerenciamento, embora a produtividade esteja adequada, no aspecto da qualidade ainda é insuficiente, além da impossibilidade de determinar os custos envolvidos. No que tange ao aspecto do relacionamento com a empresa contratada existe uma comunicação direta entre centro e funcionários encarregados, mas não entre centro e alta gerência, e ainda, os conflitos são resolvidos sem tantas dificuldades, mas os gestores possuem pouco conhecimento sobre os atos ilegais que possam ocorrer ao qual acarreta principalmente em intermediação de mão de obra. Assim, pelo que foi observado, os serviços terceirizados têm muitas falhas que precisam ser corrigidas, tanto nos seus aspectos gerencial e legal, logo é necessário que a instituição trabalhe junto com seus funcionários e a empresa contratada, para corrigir tais falhas e melhorar os serviços terceirizados de limpeza.

## 5.2 SUGESTÕES

Aqui são discutidas sugestões para futuras pesquisas relacionadas ao tema presente neste trabalho.

Sendo assim, um dos pontos que poderão ser visto é em relação a outros serviços terceirizados, como segurança, e os serviços das portarias da instituição. Outros aspectos que poderiam ser estudados são em relação aos serviços terceirizados em outros campi da instituição. Com outra abordagem, poderiam ser avaliados os serviços terceirizados a partir da visão dos usuários diretos desses serviços, como discentes, docentes e funcionários técnico-administrativo. Outro ponto que pode ser estudado está relacionado na avaliação da forma que os serviços terceirizados foram implementados e gerenciados a partir da visão da alta administração da instituição.

### 5.3 LIMITAÇÕES

Dentre as limitações da pesquisa, pode-se destacar a resistência do pessoal do departamento de manutenção e conservação para fazer a entrevista, sendo este primeiramente o foco principal da pesquisa.

Outra limitação também foi em relação a um dos gestores do centro, sendo que a meta era entrevistar sete gestores de centro, e infelizmente pela resistência de um deles, foi possível realizar apenas seis entrevistas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. cap. 1. p. 55-60.

BERTOLIN, R. V.; ZWICK, E. **Gestão Organizacional no Serviço Público**: Desafios à Cidadania e à Aprendizagem. In: Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, 2011, João Pessoa.

BRASIL. Constituição (1988), **Art. 37**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 09 de mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)>. Acesso em: 15 de mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5645, de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104116/lei-5645-70>>. Acesso em: 20 de mai. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 09 de mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e da outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 27 de mar. de 1967. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/d92d4725e801077403256a030047da45?OpenDocument>>. Acesso em: 04 de mai. de 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal do Trabalho. Súmula 331. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)>. Acesso em: 31 de mai. de 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 21-38.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.p. 237-269.

\_\_\_\_\_. Do Estado patrimonial ao gerencial. In PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (Org.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 14 de abr. de 2012.

BREUNEN, I. M.; JEREMIAS, C. **O Gerenciamento da Informação frente ao processo decisório da terceirização**. Contab. Vista & Revista Belo Horizonte, v. 8, n.2, p. 9-17, out. 1997. Disponível em <<http://face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/92/86>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

BRUISMANN, D. **A nova redação da súmula 331, do Tribunal Superior do Trabalho, e a responsabilidade da Administração Pública pelos créditos trabalhistas não adimplidos pela empresa prestadora em caso de terceirização de serviços públicos**. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

BURRELL & MORGAN, **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. London, UK: Heinemann, 1979. Tradução livre de *Prof. Wellington Martins*, EA/UFBA.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revistas do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 3, p. 237-260, Jul./Set. 2010. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3716&Itemid=129](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3716&Itemid=129)>. Acesso em: 25 de abr. de 2012.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revistas do Serviço Público**, Brasília, v. 59 n. 3, p. 271-288, Jul./Set. 2008. Disponível em:<[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=871&Itemid=129](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=871&Itemid=129)>. Acesso em: 14 de abr. de 2012.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 2. ed.São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, R. **Sociologia & Administração**. 3 ed. Campinas, SP: Alínea, 2004. P. 215-227.

FAORO. R. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERRAZ, V. N.; ROCHA, C. R. **Políticas de Recursos Humanos no Setor Público: O que Esperam os Servidores de uma Organização Pública Federal?** In: Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, 2011, João Pessoa.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M. **Elementos de Institucionalização da Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público.** In: Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, 2011, João Pessoa.

FÜHER, M. C. A; MILARÉ, E. **Manual do direito público e privado.** 18 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. cap. 2.

GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica.** 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

GIRARDI, D. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, SC, ano 1, n. 1, p. 23-31, fev. 1999. Disponível em: <<http://www.journal.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7998/7383>>. Acesso em: 05 mai. 2012.

IMHOFF, M. M.; MORTARI, A. P. Terceirização, vantagens e desvantagens para as empresas. **Revista Eletrônica de Contabilidade.** Santa Maria, RS, Ed. Especial, p. 82-94, jul. 2005. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIInEspecial/a06vIIInesp.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

KEINERT, T. M. **A Contribuição da Revista de Administração (Ra) e da Revista de Administração de Empresas (Rae) na Evolução do Campo de Conhecimento em Administração Pública no Brasil (1900-1992).** São Paulo: FGV/NPP, 1995. Disponível em: <<http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/publicacoes/Rel10-95.pdf>>. Acesso em 13 de abr. de 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAGALHÃES, Y. T.; CARVALHO NETO, A. M.; GOLÇAVES, P. P. B.; Os Múltiplos Desafios da Gestão de Terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, SC, v. 12, n. 26, p. 116-143, jan/abril 2010. Disponível em: <<http://150.162.1.115/index.php/adm/article/view/2175-8077.2010v12n26p116/17405>> Acesso em: 10mai. de 2012.

MARRA, A. V.; BRITO, V. G. P. **Construcionismo Social e Análise do Discurso: Uma Possibilidade Teórico-Metodológica.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 35, 20110, Rio de Janeiro.

MARTINS, S. P. **Instituições de direito público e privado.** 11 ed. São Paulo: Atlas, 2011. cap. 6.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, Presidência da República, Imprensa Nacional, nov. 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 14 de abr. de 2012.

MORAES, A. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 85-112.

PINTO, A. O. **Terceirização e nepotismo na administração pública**. João Pessoa. Unipê, 2007.

RAMOS, D. M. O. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTR Editora, 2001.

RODRIGUES, J. C. D. R. **Técnicas de gestão aplicadas nas organizações**. 2000. Disponível em: <<http://professortorg.tripod.com/artigo5.pdf>>. Acesso em: 10 de mai. 2012

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SALVINO, M. R.; FERREIRA, S. R. **Terceirização de serviços na administração pública e responsabilidade trabalhista**. Porto Alegre, Revista Novatio Iuris, a. 2,n. 3, Julho de 2009.

SERRA, S. M. B. Qualidade na Terceirização. In: OLIVEIRA, Otávio J. (Org). **Gestão da Qualidade: Tópicos Avançados**. São Paulo: Pioneira Thonsom Learning, 2008.

SILVA, C. P. **A terceirização responsável: modernidade e modismo**. São Paulo: LTR Editora, 1997.

SILVA, E. A. **TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Conflitos na legislação, orçamentação e escrituração da despesa**. Brasília. Instituto Serzedello Corrêa, 2008.

TEIXEIRA, A. **Reengenharia no Governo**. São Paulo: Makron Books, 1996.

TURNES, C.; MARTINS, T. O.; MARTINS, A. O.; MORAES, C. A.; SIDINEI, V. M.; ANETE, A. **Os Desafios na Gestão dos Terceirizados no Processo de Reestruturação do Departamento de Contabilidade da Qualimed: um Caso para Ensino**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro.

VERGARA, C. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2008

## APÊNDICE

### Roteiro de Entrevista – Fiscais – João Paulo Marques e Almeida

1. Sexo do entrevistado. ( ) M ( ) F
2. Idade. \_\_\_\_\_
3. Nível de renda. R\$ (\_\_\_\_\_,\_\_\_\_)
4. Formação escolar. Funda. ( ) Médio ( ) Grad. ( ) Mestr. ( ) Dout. ( )
5. Tempo na instituição e cargo que ocupa atualmente. \_\_\_\_\_
6. Quais são suas atribuições do cargo relacionado à terceirização?
7. Desde quando a UFPB contrata serviços terceirizados?
8. O que motivou a UFPB para terceirizar os serviços de limpeza?
9. E qual é a empresa contratada?
10. Como é gerenciado a terceirização, desses serviços de limpeza?
11. Qual seu conhecimento sobre os princípios da Administração Pública? E como você busca prezá-los nesse processo de gerenciamento? Cite um exemplo.
12. Que critérios de desempenho você estabeleceu para os serviços terceirizados? E como são feitos?
13. Quais as formas de coibir os atos ilegais que podem ocorrer relacionados aos serviços terceirizados?
14. Diga alguns pontos dos quais, você considera como vantagens e desvantagens relacionadas à terceirização dos serviços de limpeza.
15. Diga-me um problema que ocorreu com algum de vocês (UFPB) e um funcionário terceirizado e como vocês tiveram de interferir para encontrar uma solução?
16. É oferecido algum treinamento pela UFPB ou pelo seu setor aos funcionários terceirizados? Quais são? Qual a periodicidade?
17. A instituição lhe deu algum tipo de treinamento, ou para os servidores da própria instituição, para melhor lidar com os serviços terceirizados? Relate algum momento que você participou de tal treinamento.

18. Como você enxerga a produtividade desse serviço? E quanto a qualidade e os custos envolvidos no período do gerenciamento? Tem sido adequados e suficientes para atender as demandas da instituição?
19. O que você aponta como fatos positivos para melhorar a produtividade, qualidade e custos dos serviços prestados? Cite exemplos de medidas que vocês têm tomado para contornar tal situação.
20. Nesse quesito de que forma vocês agem com a empresa contratada? O que elas tem feito em parceria com a UFPB?
21. Quais as formas de coibir os atos ilegais que podem ocorrer relacionados aos serviços terceirizados?
22. Como o seu setor tem se relacionado com a empresa contratada? Caso ocorra algum conflito nessa comunicação, de que maneira o seu setor procede para tentar solucioná-la?
23. Como são fiscalizados pelo seu setor os serviços da empresa contratada, no sentido de cumprir os aspectos legais?
24. Já houve algum desvinculamento com alguma empresa contratada por conta de algum atrito entre a comunicação dela a UFPB? Conte como aconteceu.
25. Como você avalia o gerenciamento da UFPB sobre tal serviço prestado?

## TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Sob o título “O processo de implantação e gerenciamento da terceirização dos serviços de limpeza no campus I da Universidade Federal da Paraíba”. Esta pesquisa culminará na elaboração do trabalho de Conclusão de Curso, na Graduação em Administração da UFPB, a partir de entrevista com \_\_\_\_\_ coletando assim dados e informações a cerca da experiência deste sujeito em relação a gestão dos serviços de limpeza terceirizados relativo ao seu centro.

Os dados e resultantes da entrevista estarão sempre sob sigilo ético, não sendo mencionados os nomes dos participantes em nenhuma expressão oral ou trabalho escrito que venha a ser publicado, a não ser que o/a autor/a do depoimento manifeste expressamente seu desejo de ser identificado/a. A participação nesta pesquisa não oferece risco ou prejuízo à pessoa entrevistada.

O pesquisador responsável é o acadêmico João Paulo Marques e Almeida matriculado no curso de Administração, do Campus I na Universidade Federal da Paraíba, orientando do professor Thales Batista de Lima, da mesma instituição. Os envolvidos se comprometem a esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou necessidade de informações que o participante venha a ter no momento da pesquisa ou posteriormente

Após ter sido devidamente informado/a de todos os aspectos da pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu \_\_\_\_\_, declaro para os devidos fins que cedo os direitos de minha participação, depoimentos e o áudio, para a pesquisa realizada no Curso de Administração do Campus I na Universidade Federal da Paraíba, desenvolvida a partir da presente data.

João Pessoa – PB, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201\_\_.

Nome: \_\_\_\_\_

Participante da pesquisa

Nome: \_\_\_\_\_

Pesquisador